Berenschot

# De dienstverlenende en innovatieve overheid

## Beleidsdoorlichting artikel 6.1 – 6.3



# De dienstverlenende en innovatieve overheid

## Beleidsdoorlichting artikel 6.1 – 6.3

Harro Spanninga
Jan Sprenger
Dirk Jan Schoneveld

*18 oktober 2015*

# Inhoud

# Samenvatting

## Reikwijdte van de doorlichting

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om in beeld te brengen of de ingezette middelen en instrumenten van het Ministerie van het Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de periode 2011 - 2014 hebben bijgedragen aan een vermindering van de regeldruk voor burgers en professionals én aan een betrouwbare en efficiënte e-overheid. De beleidsdoorlichting richt zich op de beantwoording van vijftien onderzoeksvragen uit de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE). Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: de beleidsdoorlichting vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

## Doelen en instrumenten regeldruk

Eén van de kerntaken van BZK is het zorgdragen voor een goede en adequate organisatie met betrekking tot het Nederlandse openbaar bestuur (Staatscourant, 2012). Daarbij hoort de taak de regeldruk te verminderen en de dienstverlening te verbeteren. Daarbij gaat het enerzijds om de digitale meer technische aspecten van dienstverlening, maar ook om dienstverlening in termen van klantcontact en bejegening.

In de periode 2011-2014 heeft BZK doelstellingen benoemd en instrumenten ingezet om de regeldruk te verminderen. Deze doelstellingen en instrumenten zijn in deze beleidsdoorlichting gereconstrueerd, voor zover het onderzoeksmateriaal dit toeliet. Op basis van deze reconstructie is onderzocht in hoeverre het beleid van in de afgelopen periode doelmatig en doeltreffend is geweest. Het gaat om:

- Minder administratieve lasten en nalevingskosten.
- Merkbaar minder regeldruk.
- Minder regeldruk door betere (digitale) dienstverlening.

Om deze doelen te realiseren zijn verschillende instrumenten ingezet. Enerzijds gaat het om instrumenten die zijn gericht op het Rijk en decentrale overheden. Anderzijds gaat het om instrumenten met een meer kwantitatieve benadering (gericht op de goed meetbare regeldruk) of een meer kwalitatieve benadering (gericht op merkbaarheid, betere dienstverlening)

## Doeltreffendheid en doelmatigheid regeldruk

Over de doeltreffendheid van het regeldrukbeleid is te concluderen dat de gekwantificeerde doelstellingen ten aanzien van regeldruk in belangrijke mate zijn behaald, zowel op rijksniveau als op lokaal niveau. Diverse projecten en programma's als *Beter en Concreter* hebben daar (op lokaal niveau) naar alle aannemelijkheid een belangrijke bijdrage aan geleverd.

Over de mate waarin de regeldruk merkbaar is verminderd zijn geen duidelijke uitspraken mogelijk. Dit heeft er enerzijds mee te maken dat verschillende initiatieven nog niet zijn afgerond, zoals de twee maatwerktrajecten die BZK (mede) coördineert. Anderzijds komt dit doordat het ontbreekt aan helderheid over de wijze waarop bijvoorbeeld de maatwerktrajecten bijdragen aan een merkbare regeldrukvermindering. Het Rijk is gestart met het ontwikkelen van een evaluatie-instrument hiervoor. Ook geldt voor de informele aanpak die beoogt de relatie tussen burger en overheid te dejuridiseren (*Prettig Contact*) dat er een groot aantal pilotprojecten is uitgevoerd, maar dat nog maar een beperkt aantal bestuursorganen erin is geslaagd de informele aanpak structureel te verankeren.

Voor de betere (digitale) dienstverlening geldt in het bijzonder dat het daadwerkelijk succes afhankelijk is van de mate van adoptie van door medeoverheden. Over het algemeen is hier vaak weinig zicht op.

Over de doelmatigheid in van de ingezette instrumenten in artikel 6.1 hebben we geen onderzoeksmateriaal aangetroffen. Hier kunnen we dan ook geen uitspraken over doen.

### Doelen en instrumenten e-overheid

Voor de e-overheid heeft BZK de eerdergenoemde kerntaak ingevuld door de ontwikkeling en het beheer van verschillende 'generieke e-overheidsvoorzieningen' voor burgers én door zich te richten op de ondersteuning van medeoverheden bij het aansluiten en gebruiken van deze e-overheidsvoorzieningen. Uit de beleids-reconstructie in deze beleidsdoorlichting komt naar voren dat voor de e-overheid (art 6.2 en 6.3) in de afgelopen beleidsperiode de volgende (sub)doelstellingen zijn gehanteerd:

- De overheid opereert zoveel als mogelijk als één loket.
- Burgers kunnen altijd volledig digitaal zaken doen met de overheid.
- Burgers hebben toegang tot openbare overheidsinformatie.
- De vraag van burgers staat centraal, diensten zijn voor de burger toegankelijk en digitaal.
- Burgers kunnen veilig digitaal zaken doen met de overheid.
- Beschikbare informatie wordt niet nogmaals bij burgers uitgevraagd.
- Burgers hebben inzage in de gegevens die de overheid over hen registreert en kunnen fouten corrigeren.
- Overheidsdienstverlening komt doelmatig tot stand.

Om deze (sub)doelstellingen te realiseren is in artikel 6.2 en 6.3 een mix van instrumenten ingezet. Het gaat in hoofdlijnen om drie typen instrumenten: (1) ontwikkelen van e-overheidsvoorzieningen en het stellen van kaders, (2) beheren van e-overheidsvoorzieningen en (3) medeoverheden ondersteunen bij het aansluiten en gebruiken van de e-overheidsvoorzieningen.

### Doeltreffendheid en doelmatigheid e-overheid

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat het beleid rond e-overheid overwegend doeltreffend is geweest. In de periode 2011 – 2014 zijn de beoogde e-overheidsvoorzieningen gerealiseerd en overheidsorganisaties zijn veelal daarop aangesloten. De kanttekening die hierbij te maken is, dat de doelen vooral in termen van resultaten zijn benoemd (aantal aansluitingen, gerealiseerde e-overheids-voorzieningen etc.) en in mindere mate in termen van daadwerkelijk gebruik door overheidsorganisaties voor de verbetering van de dienstverlening en het gebruik door de burger. Daarvoor is het nodig dat de generieke e-overheidsvoorzieningen van BZK eerst daadwerkelijk door andere overheidsorganisaties worden ingezet om hun dienstverlening te digitaliseren. Weliswaar beginnen meer en meer overheids-organisaties deze voorzieningen toe te passen en neemt het gebruik door burgers toe (en in sommige gevallen zelf zeer sterk toe), maar er is nog wel terrein te winnen. Het is daarom logisch dat het programma *Digitaal 2017* inzet op het wegnemen van (wettelijke) belemmeringen, het verminderen van de vrijblijvendheid en afspraken maakt met overheidslagen om de dienstverlening met behulp van de generieke e-overheidsvoorzieningen verdergaand te digitaliseren.

Met betrekking tot de instrumenten van artikel 6.2 rond de ontwikkeling van de e-overheidsvoorzieningen zijn bij ons geen doelmatigheidsonderzoeken bekend. Daarover kunnen wij geen uitspraken doen. Voor de instrumenten van artikel 6.3 met betrekking tot het beheer is op onderdelen er wel onderzoek beschikbaar. In 2012 bleek uit een benchmark (Metri, 2012) dat de kosten die Logius maakte voor het beheer niet significant verschilden ten opzichte van een vergelijkbare situatie.

### Conclusies en aanbevelingen

- *Conclusie:* De artikelen 6.1- 6.3 beslaan een breed beleidsterrein waarin veel instrumenten van diverse aard worden ingezet. Op het niveau van de rijksbegroting is op zichzelf de doelstelling van het beleid helder, er is echter geen integrale uitwerking beschikbaar van de beleidstheorie waarin de hoofddoelstellingen zijn uitgewerkt naar (sub)doelstellingen en de in te zetten instrumenten. Er is sprake van een impliciete beleidstheorie.

- *Aanbeveling:* Investeer bij het beleidsontwerp in het evaluatieontwerp. Stel heldere en concrete effect-doelen en leg deze centraal vast. Denk bij het beleidsontwerp ook al na over de wijze waarop men later wil gaan monitoren en evalueren, zodat hiervoor tijdig en gedurende de beleidscyclus de benodigde data en informatie kan worden verzameld.

- *Conclusie:* De impliciete beleidstheorie maakt het naar onze mening sturing op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid lastig. Dit wordt mede versterkt door de soms onnatuurlijke knip tussen de artikelen 6.2 (ontwikkeling) en 6.3 (beheer), waarbij vooral gekozen is voor een indeling naar de aard van de taken en niet naar een meer thematische, inhoudelijke indeling. Eén en hetzelfde instrument komt daardoor vanuit meerdere perspectieven terug. Hierdoor is het niet eenvoudig een integraal overzicht te verkrijgen van de beoogde doelen, bereikte resultaten en gerealiseerde effecten en de kosten die daaraan verbonden zijn.

- *Aanbeveling:* Bezie hoe de indeling van de begroting (nu ontwikkeling 6.2. en beheer 6.3.) meer integraal langs samenhangende inhoudelijke thema's kan worden vormgegeven. Dit maakt ons inziens de sturing op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid eenvoudiger. De precieze indeling en clustering vergt nadere uitwerking.

- *Conclusie:* Het succes van het e-overheid en regeldrukbeleid is in belangrijke mate afhankelijk van de mate waarin andere overheidsorganisaties gebruik maken van de aangeboden ondersteuning en e-overheidsvoorzieningen. Het is daarom van belang goed zicht te hebben en te houden in hoeverre het beleid door andere overheidsorganisaties wordt geadopteerd. Dit is in een aantal gevallen beschikbaar, maar het zicht op deze adoptie kan worden verbeterd.

- *Aanbeveling:* Investeer in het in kaart brengen van de mate van (lokale) doorwerking van regeldruk en e overheidsvoorzieningen, zodat de bijdrage aan de (sub)doelstellingen meer inzichtelijk wordt. Juist digitale voorzieningen maken het mogelijk dit gebruik goed in beeld te krijgen zonder dat dit tot overmatige monitorlast hoeft te leiden.

### *Regeldruk*

- *Conclusie:* De problematiek die burgers en professionals ervaren rond regeldruk overschrijdt de afbakeningen en begrenzingen tussen beleidsterreinen en overheden.

- *Aanbeveling:* Continueer het samenbrengen van beleidsterreinen en partijen. Door blijvend verbindingen te leggen en samenwerking op te zoeken kan de regeldruk ook in de toekomst effectief worden aangepakt.

- *Conclusie:* Prettig contract met de overheid levert een belangrijke structurele bijdrage aan het (merkbaar)verminderen van de regeldruk. Vanuit de pilotprojecten zijn echter maar enkele bestuursorganen er in geslaagd om de informele aanpak te verbreden binnen de organisatie. Het totaal aantal procedures waar de informele aanpak nog niet wordt toegepast biedt nog veel mogelijkheden om de behaalde resultaten te vergroten.

- *Aanbeveling:* Aanvullende inzet en ondersteuning is nodig om de resultaten van de informele aanpak te consolideren en verder te verbreden, zo adviseert ook de Raad voor het Openbaar Bestuur.

### *e-Overheid*

- *Conclusie:* Een belangrijke doelstelling binnen de e-overheid is gericht op het verhogen van de doelmatigheid van de overheidsdienstverlening. Dit is tot stand gekomen. Maar initieel was de overweging dat het doorbelasten van kosten van de e-overheidsvoorzieningen, de verbreding van het gebruik tegen zou gaan. Daardoor was op een gegeven moment geen afdoende dekking meer voor de toegenomen kosten. En deze kon ook niet door de afnemers kon worden geboden omdat de gerealiseerde besparingen inmiddels voor andere doeleinden waren ingezet.

- *Aanbeveling:* De e-overheid is nooit af, stel dus de gehele levenscyclus van de voorzieningen centraal. Op zeker moment moet DigiD worden vervangen, de basisregistraties vernieuwd. Grote investeringen komen er aan. Wees duidelijk over wie hierover (mede) het beleid bepaalt en hoe dit wordt gefinancierd. Hierbij is het van belang na te denken welke mogelijke ‘perverse’ prikkels van het financieringsarrangement uitgaan.

- *Conclusie:* De ontwikkeling van generieke e-overheidsvoorzieningen naar onze mening meer dan noodzakelijk. Vanuit een maatschappelijk perspectief, omdat anders zonder bijvoorbeeld DigiD elke burger voor elke van de circa 1.600 overheidsorganisaties een aparte gebruikersnaam en wachtwoord moet gaan onthouden. Een onhoudbare zaak. Maar ook vanuit het perspectief van de overheid zelf, er zou geen enkel landelijk zicht op het veiligheid- en voorzieningenniveau zijn.

Iedere overheidsorganisatie zou voor zichzelf een dergelijke inlogvoorziening moeten ontwikkelen. De totale gezamenlijke kosten daarvan overstijgen makkelijk de huidige kosten. Eén kanttekening hierbij is naar onze mening op zijn plaats. Er zijn veel generieke e-overheidsvoorzieningen denkbaar waarvan het bij aanvang naar alle aannemelijkheid voordelig lijkt om deze te realiseren. Echter de praktijk om deze voorzieningen in gezamenlijkheid te ontwikkelen en in te passen in de ICT-voorzieningen van de vele diverse overheidsorganisaties kan veel weerbarstiger blijken dan bij aanvang bekend is dan wel verondersteld wordt

- *Aanbeveling:* Bij het realiseren van e-overheidsvoorzieningen is het gebruikelijk om bij aanvang (maatschappelijke) kosten-batenanalyse te maken. Omdat veelal niet alles bij aanvang bekend is, worden in dergelijke studies aannames gedaan. Het zou goed zijn om meer dan nu het geval is, gedurende de gehele levenscyclus van een e-overheidsvoorziening deze studies op gezette tijden te herijken en de aannames nader te beproeven.

- *Conclusie:* De Ombudsman en anderen hebben gewezen op mogelijke neveneffecten van verdergaande digitale dienstverlening. Zij wijzen daarbij op het belang de overheidsdienstverlening ook digitaal voor iedereen goed toegankelijk te houden.

- *Aanbeveling:* Versterk de samenwerking met partijen als de Ombudsman. In samenwerking met de Ombudsman en andere maatschappelijke vertegenwoordigers kan BZK bezien hoe deze mogelijke neveneffecten kunnen worden tegengegaan.

**Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen.**
Eén van de vragen uit de RPE betreft de beleidsopties indien er substantieel minder middelen (20%) beschikbaar zijn. Vanwege het beleidsmatig karakter van deze vraag heeft BZK zelf het antwoord op deze vraag geformuleerd. In hoofdstuk 8 zijn drie theoretische opties nader uitgewerkt die laten zien welke gevolgen een vermindering van 20% van het budget met zich mee zou brengen. Het gaat om:

- Het korten op de (door)ontwikkeling van e-overheid.
- Het korten op het beheer van de Generieke Digitale Infrastructuur.
- Een evenredige korting (de kaasschaaf) over vier geclusterde budgetten.

Elk van deze opties kan een besparing opleveren van € 23 miljoen in 2016, aflopend tot € 11,5 miljoen in 2020 op basis van de huidige stand van de begroting. Deze opties zullen niet zonder gevolgen zijn.

# 1 Aanleiding

## 1.1 De RPE-vragen

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) (Staatscourant, 2014) schrijft voor dat al het beleid dat mede wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de Rijksbegroting periodiek wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Hiertoe worden in een beleidsdoorlichting, conform de RPE 2014, de volgende vijftien vragen beantwoord:

| THEMA'S | ONDERZOEKSVRAGEN |
|---|---|
| Afbakening van het beleidsterrein. | 1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?<br>2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht? |
| Motivering van het gevoerde beleid. | 3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel?<br>4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? |
| Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven. | 5. Wat is de aard en de samenhang van de ingezette instrumenten?<br>6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?<br>7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven? |
| Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid. | 8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?<br>9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on) mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.<br>10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk? |
| Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. | 11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?<br>12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?<br>13. Hoe doelmatig is het beleid geweest? |
| Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid. | 14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen? |
| Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen. | 15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk? |

*Tabel 1. Vragen RPE*

**Beantwoording RPE-vraag 1 en 2:**
1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

### 1.2 Afbakening beleidsterrein

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om in beeld te brengen of de ingezette middelen en instrumenten van het Ministerie van het Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de periode 2011 - 2014 hebben bijgedragen aan een vermindering van de regeldruk voor burgers en professionals én aan een betrouwbare en efficiënte e-overheid.[1] Het gaat hierbij om een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van gevoerd beleid. De doeltreffendheid van het beleid gaat over de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten is gerealiseerd. De doelmatigheid van het beleid gaat over de relatie tussen de (maatschappelijke) effecten van het beleid en de kosten van het beleid.

Beleidsartikel 6 gaat over de dienstverlenende en innovatieve overheid. Het artikel bestaat uit vijf artikelonderdelen. In deze doorlichting gaat het om de beleidsartikelen 6.1, 6.2 en 6.3 van hoofdstuk VII van de Rijksbegroting van het Ministerie van BZK, te weten:[2]

- 6.1: Vermindering regeldruk voor burgers en professionals.
- 6.2: Informatiebeleid en ontwikkeling e-overheidsvoorzieningen.
- 6.3: Betrouwbare levering van e-overheidsvoorzieningen.

1 *De vorige beleidsdoorlichting betrof de periode 2007 – 2010 en is in 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2010/11, 30 985, nr. 6).*

2 *In februari 2015 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting (*Kamerstukken II, 2014/15, 30 985, nr. 15).

Beleidsartikel 6.4 gaat over burgerschap. Een beleidsdoorlichting van dit onderdeel staat voor 2017 gepland (Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VII, nr. 2). Beleidsartikel 6.5 betreft reisdocumenten en de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). In 2014 heeft een beleidsdoorlichting plaatsgevonden naar het kwaliteitsaspect van dit onderdeel.

Vanuit beleidsartikel 6.3 worden ook enkele activiteiten gefinancierd die inhoudelijk onder 6.5 vallen. Het gaat dan specifiek om uitgaven aan de beheervoorziening Burger Service Nummer (BSN) en middelen die worden aangewend voor een deel van het beheer van de BRP. Deze activiteiten zijn in deze doorlichting buiten beschouwing gelaten en vallen onder de evaluatie van 6.5.

### 1.3 Verantwoording onderzoek

Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: de beleidsdoorlichting vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De beleidsdoorlichting steunt daarmee op door de departementen georganiseerd evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van beleid (Staatscourant, 2014).

Het belangrijkste onderdeel van evaluatieonderzoek is het vaststellen van de (maatschappelijke) effecten van het gevoerde beleid. Door de effecten van het gevoerde beleid af te zetten tegen de doelstelling van het beleid, kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin het gevoerde beleid doeltreffend is geweest. Het uitgangspunt hierbij is om te onderzoeken of er een causaal verband bestaat tussen het gevoerde beleid en de effecten. In de praktijk blijkt dit veelal lastig, bijvoorbeeld omdat de effecten van beleid zich soms pas op termijn voordoen. Daarnaast is BZK voor de realisatie van de algemene doelstelling van artikel 6 deels afhankelijk van andere partijen, zoals overige departementen en medeoverheden. Het is aan andere overheidsorganisaties om de resultaten van het BZK-beleid actief ter hand te nemen teneinde maatschappelijke effecten te realiseren. In bestuurskundige termen wordt in dit verband gesproken van *doorwerking* van beleid.

Het strikt aantonen van een causaal verband vereist dat de situatie met beleid wordt afgezet tegen de situatie waarin er geen (of ander) beleid zou zijn gevoerd. Op dit vlak is beperkt (kwantitatief) onderzoeksmateriaal beschikbaar. Het methodologisch verantwoord onderzoeken hiervan is niet altijd mogelijk, of te gecompliceerd dan wel te kostbaar voor de overheid. In dat geval kan in een beleidsdoorlichting met andere informatie een beeld van de doeltreffendheid worden gegeven. In deze beleidsdoorlichting is dat gedaan door allereerst de beleidstheorie te reconstrueren. Vervolgens is op zoek gegaan naar de resultaten en effecten van het beleid. Deze resultaten en effecten zijn in het licht van de beleidstheorie geïnterpreteerd om tot conclusies te komen.

## 1.4 Aanpak

In de RPE zijn de eisen en regels voor uitvoering van evaluatieonderzoek vastgelegd. Deze beleidsdoorlichting is opgesteld met inachtneming van de RPE.

Deze doorlichting richt zich op 6.1 – 6.3 in de breedte. Dat stelt beperkingen aan het detailniveau van de doorlichting. Het analyseniveau ligt daarom op clusters van instrumenten die het gevoerde beleid samenvatten. Dit om meer grip te krijgen op de uitvoering en doorwerking van het beleid. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is gekeken naar de door BZK ingezette beleidsinstrumenten. Deze beleidsdoorlichting doet geen uitspraken over het beleid dat door andere departementen en medeoverheden zelf is gevoerd.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd in verschillende fasen. Deze aanpak is besproken met de begeleidingscommissie en de externe deskundige die de evaluatie begeleidt. De fasen waren:

- Fase 1 was gericht op het verzamelen van documenten en het uitvoeren van de documentstudie.
- Fase 2 was gericht op de reconstructie van beleidsmotieven en het uitvoeren van de instrumentenscan op basis van de documentstudie en een gespreksronde.
- Fase 3 was gericht op de analyse en toetsing van onze bevindingen.
- Fase 4 was gericht op het opstellen van de eindrapportage.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie en bijlage 2 een overzicht van personen die in het kader van de beleidsdoorlichting zijn geïnterviewd. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gebruikte bronnen. Bronverwijzingen zijn steeds in de tekst tussen haakjes aangegeven middels de verwijzing naar de kamerstukken. Indien het geen kamerstukken betreft is steeds de auteur en het jaartal als bronvermelding opgenomen, bijvoorbeeld (Digicommissaris, 2015). In bijlage 3 is dan de volledige bronvermelding te vinden.

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de motivering van het gevoerde beleid. Hoofdstuk 3 behandelt de financiën van het beleid in de periode 2011 – 2014. Vervolgens gaan we in op het gevoerde beleid en de effecten. Vanwege het verschillende karakter van de thema's regeldruk (6.1) en e-overheid (6.2 en 6.3) doen we dit in twee aparte hoofdstukken.

Hoofdstuk 4 gaat in op het gevoerde beleid en de effecten van 6.1 over regeldruk. Hoofdstuk 5 gaat in op het gevoerde beleid en de effecten van 6.2 en 6.3 over de e-overheid. Vanwege de samenhang tussen de ontwikkeling (6.2) en het beheer (6.3) behandelen we dit tezamen in hoofdstuk 5. In deze twee hoofdstukken zijn de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid opgenomen.

In hoofdstuk 6 staan onze meer algemene conclusies over het beleid en in hoofdstuk 7 onze aanbevelingen.

Hoofdstuk 8 verkent, ten slotte, de beleidsopties indien er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn. Dit hoofdstuk is, vanwege het beleidsmatige karakter, door BZK zelf ingevuld.

2

# Motivering van het beleid

## 2.1 Aanleiding voor het beleid

Eén van de belangrijkste beleidsinstrumenten van de Nederlandse overheid is wet- en regelgeving. Eind vorige eeuw is meer aandacht ontstaan voor andere instrumenten en manieren van omgang met burgers en bedrijven, met de bedoeling de administratieve lastendruk - veroorzaakt door wet- en regelgeving - te verminderen en de relatie tussen overheid en burger te verbeteren.

In Nederland zijn er veel regels, voor allerlei activiteiten vanuit verschillende overheden. Vermindering van administratieve lasten en het dejuridiseren van het contact met de overheid is eind vorige eeuw nadrukkelijk geagendeerd en daarop moesten inspanning worden geleverd. De kosten voor de samenleving en de overheid werden onwenselijk hoog geacht. Ook kon de relatie worden verbeterd tussen overheid en burger: door de uitbreiding van de rechtsbescherming, eenvoudige mogelijkheden bezwaar en beroep aan te tekenen tegen besluiten van de overheid, werden andere oplossingen om beter en plezieriger verschillen te overbruggen meer op de voorgrond gezet.

**Beantwoording RPE-vraag 3 en 4:**

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De maatschappij is sterk veranderd sinds de inzet van ICT en het internet. Om voldoende aansluiting te houden met de maatschappij investeert de overheid in de digitalisering van de eigen organisatie in al haar geledenen en ten behoeve van een effectievere en efficiëntere taakuitvoering. Samenwerking tussen overheden is daarbij nodig maar niet vanzelfsprekend. Deze kabinetsperiode is een belangrijke stap gezet met de totstandkoming van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI), die onder regie van een nationaal Commissaris (Digicommissaris) door alle overheden in gezamenlijkheid wordt beheerd en verder ontwikkeld.

Door de digitalisering is de hoeveelheid (overheids)informatie sterk toegenomen. Bovendien wil de overheid waar mogelijk open en transparant zijn. Dat heeft tot gevolg dat steeds meer overheidsinformatie openbaar gemaakt wordt en via het internet gepubliceerd. Ook datasets worden steeds vaker openbaar gemaakt waardoor deze data ook door partijen buiten de overheid hergebruikt kunnen worden.

Een derde belangrijke trend is de hernieuwde aandacht voor maatschappelijk initiatief en actief burgerschap met een terugtredende, goedkopere maar participerende overheid. Deze trend wordt ondersteund door vermindering van administratieve lasten en het bieden van (juridische) ruimte, de actieve aanbieding van overheidsinformatie en -data en snelle, goedkope en effectieve digitale dienstverlening en handhaving.

De aanleiding voor het beleid is daarmee onverminderd actueel.

### 2.2 Beleidsartikel 6

De algemene doelstelling van artikel 6 luidt sinds 2012:[3]

*"Een compacte overheid, door minder regeldruk, voorzieningen voor efficiënt gebruik van overheidsinformatie [...]'*[4]*"*

In de begroting van het BZK van 2014 worden de volgende doelstellingen voor 6.1 – 6.3 genoemd (Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 VII, nr. 2.):

- Artikelonderdeel 6.1 heeft als doelstelling een structurele verlaging van de regeldruk voor burgers en professionals van € 400 miljoen per 2017.
- Artikelonderdeel 6.2 richt zich op het informatiebeleid en de ontwikkeling van e-overheidsvoorzieningen.
- Artikelonderdeel 6.3 richt zich op de betrouwbare levering van e-overheidsvoorzieningen.

3 *Artikel 6 is in 2012 geïntroduceerd als gevolg van een gewijzigde begrotingsstructuur. In 2011 viel het beleid nog onder artikel 33. Dit artikel kende in 2011 ook een enigszins andere algemene doelstelling: 'Een betere overheid door goede dienstverlening en minder regeldruk.'*

4 *[…] en het bevorderen van maatschappelijk initiatief. Dit deel valt buiten het bereik van deze doorlichting.*

Aan deze doelstellingen lagen de uitgangspunten over (digitale) overheidsdienstverlening ten grondslag zoals die waren opgenomen in de verklaring 'Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de e-overheid!' (BZK, UvW, IPO,VNG 2006) en later verder zijn uitgewerkt in het 'Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid: *i-NUP*' (Kamerstukken II, 2010/11, 26 643, nr. 182). Deze uitgangspunten waren een belangrijke leidraad in de verdere uitwerking van de instrumenten met betrekking tot de e-overheid en regeldruk. Het is daarbij niet zo dat er in de verschillende instrumenten geen andere overwegingen zijn geweest. Wij claimen daarmee niet een alomvattende beleidstheorie voor deze begrotingsartikelen te hebben geformuleerd.

Deze uitgangspunten zijn als volgt kort samen te vatten:

1. De vraag van burgers, bedrijven en instellingen staat centraal.
2. Burgers, bedrijven en instellingen moeten hun zaken snel en veilig kunnen regelen. Men moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid de zaken goed geregeld heeft.
3. De overheid valt de samenleving niet lastig met de verschillen tussen overheden en opereert als één overheid. De burger wordt niet van het kastje naar de muur gestuurd.
4. De overheid stelt geen overbodige vragen. Informatie die in basisregistraties is opgenomen en die binnen de eigen organisatie beschikbaar is wordt niet nogmaals gevraagd.
5. De overheid is transparant en aanspreekbaar. Informatie wordt overheidsbreed gedeeld en gebruikt en zoveel mogelijk geschikt gemaakt voor hergebruik.
6. De overheid richt de dienstverlening zo efficiënt mogelijk in, met inachtneming van de behoefte van burgers, bedrijven en instellingen.

De uitwerking van deze uitgangspunten in (sub)doelstellingen en instrumenten zijn te vinden voor regeldruk in paragraaf 4.1 en 4.2 en voor de e-overheid in paragraaf 5.1 en 5.2. Om herhalingen te voorkomen hebben we deze niet hier opgenomen, maar verwijzen we naar die paragrafen.

## 2.3 Verantwoordelijkheid Rijksoverheid

### *Regeldruk*

Eén van de kerntaken van BZK is het zorgdragen voor een goede en adequate organisatie met betrekking tot het Nederlandse openbaar bestuur (Staatscourant, 2012). Daarbij hoort de taak de regeldruk te verminderen en de dienstverlening te verbeteren. Bij dienstverlening gaat het enerzijds om de digitale meer technische aspecten van dienstverlening, maar ook om dienstverlening in termen van klantcontact en bejegening.

BZK heeft een coördinerende rol richting andere departementen om rijksbreed minder regeldruk voor burgers en professionals te realiseren.[5] Daarnaast heeft BZK de taak om binnen zijn eigen domein de regeldruk te verminderen die burgers ervaren, bijvoorbeeld vanuit de dienstverlening rond de BRP.

Medeoverheden zijn, binnen de gestelde kaders, autonoom in hun taakuitvoering. Op decentraal niveau gaat het vooral om gemeenten en – in mindere mate - om provincies en waterschappen. Gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor het verminderen en voorkomen van regeldruk en het verbeteren van de dienstverlening op hun terrein, maar BZK heeft volgens het Organisatiebesluit BZK 2012 (Staatscourant, 2012) de taak om hen hierin te ondersteunen.

### *E-overheidsvoorzieningen*

Zoals gezegd is een van kerntaken van BZK het zorgdragen van een adequate organisatie van het openbaar bestuur. Zij heeft dit voor de e-overheid ingevuld door de ontwikkeling en het beheer van verschillende 'generieke e-overheidsvoorzieningen' voor burgers én door zich te richten op de ondersteuning van medeoverheden bij het aansluiten en gebruiken van deze e-overheidsvoorzieningen.

BZK is niet alleen verantwoordelijk voor de e-overheid. De verantwoordelijkheidsverdeling als volgt te omschrijven:

- Het Ministerie van EZ (EZ) is verantwoordelijk voor de generieke e-overheidsvoorzieningen voor bedrijven én de coördinatie en regie op de digitale dienstverlening richting bedrijven.

- BZK is verantwoordelijk voor de generieke e-overheidsvoorzieningen voor burgers én de coördinatie en regie op de digitale dienstverlening richting burgers.

- Medeoverheden zijn verantwoordelijk voor de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven in hun verzorgingsgebied. En maken daarvoor gebruik van de generieke e-overheidsvoorzieningen voor burgers en bedrijven van EZ en BZK.

- De vakdepartementen en hun uitvoeringsorganisaties zijn verantwoordelijk voor e-overheidsvoorzieningen die zij voor hun dienstverlening nodig hebben. En ook zij maken daarvoor gebruik van de generieke e-overheidsvoorzieningen voor burgers en bedrijven van EZ en BZK.

Er is dan ook sprake van een complex netwerk van e-overheidsvoorzieningen, waarbij veel partijen van elkaar afhankelijk zijn. Voor de uitvoering van artikelonderdelen 6.2 en 6.3 heeft BZK dan ook met vrijwel elke overheidsorganisatie een relatie.

5 *De minister van EZ coördineert de regeldrukaanpak voor bedrijven, de minister van BZK de aanpak voor burgers en professionals. De minister van Wonen & Rijksdienst coördineert de vermindering van regeldruk door de hervorming van de Rijksdienst.*

3

# Financiën

### 3.1 Uitgaven artikel 6

In onderstaande tabel zijn de gerealiseerde programma-uitgaven uit de slotwetten weergegeven voor de periode 2011 - 2014. Het betreft de bedragen voor 6.1 – 6.3 die gefinancierd zijn vanuit de begroting van BZK.[6]

| UITGAVEN (* € 1.000) | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|
| 6.1 Vermindering regeldruk | 2.695 | 3.711 | 2.849 | 1.974 |
| 6.2 Informatiebeleid en ontwikkeling | 25.244 | 37.698 | 31.562 | 37.341 |
| 6.3 Betrouwbare levering | 52.631 | 50.968 | 52.073 | 67.608 |
| Totaal 6.1 + 6.2 + 6.3 | 80.570* | 92.377 | 86.484 | 106.923 |

*Tabel 2. Overzicht realisatie 2011 - 2014*
** Dit betref de uitgaven aan artikel 33.*

De totale uitgaven aan 6.1 – 6.3 in 2011 bedroegen € 80,6 miljoen en in de jaren daarna zijn deze gestegen tot € 106,9 miljoen in 2014. De stijging is vooral terug te vinden bij 6.2 en 6.3.

**Beantwoording RPE-vraag 6 en 7:**

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

6 *De financiën van 2011 kunnen alleen globaal vergeleken worden met 2012 - 2014. Dat komt omdat artikel 33 per ontwerpbegroting 2012 is gewijzigd in artikel 6 en budgetten vanaf 2012 zijn gestructureerd naar financiële instrumenten, terwijl budgetten daarvoor werden gekoppeld aan operationele doelstellingen.*

De regeldrukuitgaven bedroegen in 2011 € 2,7 miljoen en in 2012 € 3,7 miljoen. In de jaren daarna zijn de uitgaven gedaald tot circa € 2,0 miljoen in 2014. Per 2016 wordt artikelonderdeel 6.1 volledig afgebouwd en zijn er geen programma-uitgaven meer voorzien.

De generieke e-overheidvoorzieningen staan inmiddels bekend als de Generieke Digitale Infrastructuur en betreffen de bouwstenen die in de voorgaande periode onder meer in het kader van het programma *i-NUP* zijn ontwikkeld en in gebruik genomen alsmede de basisregistraties. Van een groot deel van deze bouwstenen is BZK eigenaar (Digicommissaris, 2015).

Het bestaande voorzieningenniveau van de GDI zou vanaf 2015 en verder met een structureel tekort van circa € 80 - 100 miljoen kampen (Digicommissaris, 2015), maar inmiddels heeft het kabinet onder regie van de Digicommissaris een structurele oplossing voor de financiering gerealiseerd. Volgens de Digicommissaris waren de oorzaken van dit tekort gelegen in het ontbreken van een integrale benadering en besluitvorming rondom de financiering van de GDI. Zo bleken aannames uit het verleden niet altijd van toepassing op het heden, zijn volumes sterker toegenomen dan verwacht, werden baten in termen van euro's niet ingezet voor de kosten van de GDI, maar voor invulling van taakstellingen en was er onvoldoende controlaandacht voor elementen van de GDI vanuit de financiële kolom (Digicommissaris, 2015).

## 3.2 Onderbouwing van de rijksuitgaven

RPE-vraag 7 gaat over de mate van onderbouwing van de uitgaven. In termen van uitgaven wordt een significant deel van de begroting op grond van artikel 6 uitgevoerd door Logius[7]: € 46,6 miljoen in 2014. Een ander belangrijk deel van uitgaven betreft opdrachten aan ICTU[8]: € 18,9 miljoen in 2014.

Deze opdrachten aan ICTU hebben veelal betrekking op de ontwikkeling van e-overheidsvoorzieningen en andere ondersteuningsprojecten en -programma's rond de e-overheid. De onderbouwing voor de uitgaven zijn te vinden in de project- en programmaplannen van de afzonderlijke instrumenten. Het betreft merendeels uitgaven voor de benodigde uren (vermenigvuldigd met het bijbehorende uurtarief) om de verschillende doelstellingen van de instrumenten te realiseren. BZK bevestigt deze afspraken in opdrachtbrieven aan de opdrachtnemer.

De activiteiten van Logius bestaan uit het beheer van een deel van de e-overheidsvoorzieningen van de overheid (voor verschillende opdrachtgevers). Het agentschap is de opdrachtnemende organisatie en biedt de diensten aan tegen vastgestelde uurtarieven of andersoortige prijsafspraken. Het agentschap zelf is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor een doelmatige inzet van middelen en voor de uitvoering van het beleid volgens de specificaties van de opdrachtgever.

7 *Logius is één van de agentschappen die onder het Ministerie van BZK vallen.*
8 *Stichting ICTU is één van de ICT uitvoeringsorganisaties van de overheid.*

Logius gebruikt een kostprijsmodel om zijn kosten toe te rekenen aan alle producten die het agentschap in beheer en exploitatie heeft en aanbiedt. Uit een evaluatie van Logius uit 2013 komt naar voren dat de onderbouwing van de kostprijs en de daaruit volgende tariefopbouw in het verleden door (sommige) opdrachtgevers als onvoldoende transparant werden ervaren, maar dat inmiddels significante verbeterstappen zijn gezet (Rijk, 2013). In 2014 heeft een extern bureau daaropvolgend een onderzoek uitgevoerd naar het kostprijsmodel van Logius. In een interne notitie van BZK is op basis van dit rapport geconcludeerd dat het kostprijsmodel voldoet en toekomstvast is.

Deze en de overige uitgaven op artikelonderdelen 6.1 - 6.3 zijn gedaan conform de richtlijnen zoals deze door het BZK opgesteld en door de Audit Dienst Rijk zijn getoetst. Uitgaven van andere partijen

Naast BZK en zijn agentschappen maken ook andere overheden kosten op het gebied van regeldrukvermindering en e-overheidsvoorzieningen. Een integraal beeld daarvan is niet beschikbaar, maar op onderdelen is er wel zicht op de financiën. In antwoord op de vraag van de RPE gaan we daar hieronder verder op in.

De uitgaven aan opdrachten van EZ, als coördinerend ministerie (samen met BZK), op het gebied van ICT-beleid en regeldruk bedroegen in 2014 ruim € 21 miljoen (Kamerstukken II, 2014/15, 34 200 XIII, nr. 1). Daarnaast hebben acht departementen één of meer coördinatoren die het complete regeldrukbeleid binnen de vakdepartementen overzien. Daarvoor is per departement tussen de 0,8 fte en 6 fte beschikbaar en gemiddeld 1,9 fte (Actal, 2015). De uitgaven van medeoverheden voor het verminderen van de regeldruk zijn niet bekend.

Op het gebied van de e-overheid hebben verschillende overheden uitgaven aan de generieke e-overheidsvoorzieningen die onder hun verantwoordelijkheid vallen.
In de ontwerpbegrotingen 2014 van het Rijk is voor de financiering van de overige basisregistraties en e-overheidsvoorzieningen een totaalbedrag van circa € 229,5 miljoen opgenomen.

Voor de uitvoering van het programma *i-NUP* (zie hoofdstuk 5) was een apart financieel arrangement getroffen. Overheden waren zelf verantwoordelijk voor de implementatie van de bouwstenen van het *i-NUP*. Het omvangrijkste deel van de inspanning lag bij gemeenten. Over de financiering van het *i-NUP* is voor gemeenten afgesproken dat zijzelf de gemeente-specifieke kosten dragen voor de invoering van de bouwstenen en dat het Rijk bijdraagt aan de generieke kosten. Voor deze verdeling is gekozen, omdat gemeenten uiteindelijk zelf de vruchten plukken van de digitalisering. Deze baten treden echter pas op nadat de kosten voor implementatie zijn gemaakt. Daarom is een financieel arrangement getroffen waarbij deze specifieke kosten uit het Gemeentefonds voorgefinancierd werden. Gemeenten betaalden deze kosten na afloop van het programma vervolgens terug.

Voor de specifieke kosten die gemeenten maken, is in 2011 eenmalig een bedrag van € 104 miljoen gereserveerd en voor de kosten van generieke ondersteuning in totaal € 28 miljoen (BZK, 2011). Eventuele aanvullende kosten van individuele gemeenten zijn niet op landelijk niveau inzichtelijk. Dat geldt eveneens voor de kosten van provincies en waterschappen[9].

**Beantwoording RPE-vraag 8, 9 en 10:**

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

## 3.3 Uitgevoerde onderzoeken en evaluaties

Voor het beleidsterrein zijn de afgelopen jaren (deel)onderzoeken, rapportages, evaluaties en effectmetingen opgesteld, waarvan gebruik is gemaakt bij deze beleidsdoorlichting. Het overzicht van de geraadpleegde bronnen is opgenomen in bijlage 3. Het beleidsterrein is voor een deel geëvalueerd op doeltreffendheid. In hoeverre de beschikbare informatie uitspraken over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid mogelijk maakt, verschilt per artikelonderdeel.

### *Artikelonderdeel 6.1*

Voor artikelonderdeel 6.1 over regeldruk kan de beleidsdoorlichting primair steunen op de voortgangsrapportages die de coördinerende ministers tweemaal per jaar aan de Tweede Kamer sturen en de adviezen van Actal. Deze informatie geeft vooral een beeld van de voortgang en resultaten en in mindere mate van de bereikte (maatschappelijke) effecten. Uitzonderingen daarop zijn de kwantitatieve rapportageonderdelen waarin melding wordt gemaakt van de bereikte reducties. In een enkel geval was er geen effectinformatie beschikbaar, bijvoorbeeld doordat activiteiten nog in volle gang zijn en/of effecten zich pas op termijn zullen voordoen. Ook is er beperkte informatie beschikbaar over de wijze waarop het gevoerde beleid heeft doorgewerkt richting medeoverheden.

Het beschikbare onderzoeksmateriaal over 6.1 maakt (kwantitatieve) uitspraken over de doeltreffendheid op onderdelen van het beleid mogelijk. Waar dat niet kan, is het meestal wel mogelijk om de plausibiliteit van de doeltreffendheid aan te geven. Voor een enkel onderdeel is het nog niet goed mogelijk om de doeltreffendheid aan te geven, bijvoorbeeld als het gaat om de merkbaarheid.

### *Artikelonderdeel 6.2*

Voor artikelonderdeel 6.2 is vooral gebruik gemaakt van de project- en programmarapportages die in het kader van dit beleidsartikel zijn opgesteld. Daarnaast stellen BZK en medeoverheden voor diverse beleidsonderdelen periodiek monitorrapportages op (zoals bijvoorbeeld de NUP-monitor (BZK, 2012-2014) en de door VNG/KING verzamelde en ontsloten informatie in www.waarstaatjegemeente.nl. Op grond van dergelijke rapportages zijn kwalitatieve uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid te formuleren. In enkele gevallen zijn ook uitspraken te doen over de mate waarin de doelen zijn bereikt. Dit is het geval als de doelen nader zijn gekwantificeerd in termen van resultaten en/of (maatschappelijke) effecten. Niet voor alle beleidsonderdelen is deze informatie beschikbaar, soms omdat het nog te vroeg in het traject is.

9 *Voor waterschappen en provincies is geen separaat financieel arrangement getroffen.*

Er is minder informatie beschikbaar over de doorwerking van het beleid, zo zijn bijvoorbeeld cijfers bekend over de aansluiting op DigiD, maar is niet precies bekend welke digitale diensten overheidsorganisaties via DigiD aanbieden. In enkele gevallen zijn er onderzoeken beschikbaar (Deloitte 2015, Sira 2013, I&O research, 2015) die het mogelijk maken hier toch iets over te zeggen. Waar dit niet het geval is, is vaak wel aannemelijk te maken (bijvoorbeeld op basis van de interviews) of deze doorwerking tot stand is gekomen.
Naast deze bovengenoemde rapportages zijn door een aantal partijen (Ombudsman 2013, Algemene Rekenkamer, 2013) onderzoeken gedaan naar respectievelijk het vertrouwen van burgers in de digitale overheid en het gebruik van de basisregistraties. Deze rapportages geven een algemeen inzicht in het maatschappelijk effect van het e-overheidsbeleid.

### *Artikelonderdeel 6.3*

Artikel 6.3 gaat vooral om het beheer van de voorzieningen die vanuit artikel 6.2 zijn gerealiseerd en in gebruik genomen. De doelstelling van dit artikel gaat vooral over het beheer van de reeds ontwikkelde e-overheidsvoorzieningen. Om vast te stellen of er sprake is van doeltreffende e-overheidsvoorzieningen is de beschikbaarheid en mate waarin deze gebruikt worden van belang. De cijfers over het gebruik en de beschikbaarheid van deze voorzieningen zijn afkomstig van Logius, de belangrijkste beheerder. Naast deze gebruikscijfers zijn op onderdelen cijfers beschikbaar over de tevredenheid van gebruikers en van burgers.

### ***Doelmatigheid***

Om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid dient de vraag beantwoord te worden of het zelfde effect ook met minder middelen tot stand had kunnen worden gebracht. Dit kan in een beleidsdoorlichting plaatsvinden door gebruik te maken van (deel)onderzoeken naar de doelmatigheid. Dergelijke onderzoeken hebben afgelopen jaren niet plaatsgevonden voor het gevoerde beleid, maar voor enkele elementen van de e-overheid zijn wel benchmarks uitgevoerd. Een andere mogelijkheid is om de doelmatigheid te beoordelen door het gevoerde beleid af te zetten tegen soortgelijk beleid. Veel van de instrumenten van artikel 6 betreffen echter eenmalige, unieke en tijdelijke projecten om een e-voorziening te realiseren en organisaties daarop aan te sluiten. Door het eenmalige en unieke karakter is er geen goed vergelijkingsmateriaal om de doelmatigheid van het gevoerde beleid te beoordelen. Dit betekent dat in deze beleidsdoorlichting over het algemeen alleen kwalitatieve uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid.

Naast deze doelmatigheid in striktere zin, is doelmatigheid in bredere zin een belangrijke doel van zowel het beleid bij regeldruk als de e-overheid. De inzet van de verschillende instrumenten hebben als de doel de doelmatigheid van overheidsdienstverlening in brede zin te bevorderen. Het is goed om deze bredere doelstelling te onderscheiden van de doelmatigheid in striktere zin.

4

# Gevoerd beleid en effecten: regeldruk

### 4.1 Ontwikkelingen 2011 - 2014

Tot en met 2011 was het regeldrukbeleid vooral gericht op het kwantitatief verminderen van de administratieve lasten. Zo geeft de minister van BZK in zijn voortgangsrapportage van 2011 aan dat het kabinet ernaar streeft de administratieve lasten voor burgers vanaf 2012 jaarlijks met 5% te verminderen (Kamerstukken II, 2011/12, 29 362, nr. 195). Tot het demissionair worden van het kabinet-Rutte I leek de realisatie van deze kwantitatieve doelstelling weliswaar binnen handbereik (Kamerstukken II, 2011/12, 29 362, nr. 203), maar in zijn audit van juni 2012 merkt Actal op dat bedrijven, burgers en professionals onvoldoende resultaat merken van het beleid (Actal, 2012). Een kwantitatieve vermindering van de administratieve lasten stond duidelijk niet gelijk aan een merkbare vermindering van de regeldruk. Dit is mede aanleiding geweest tot het verleggen van accenten, met meer aandacht voor (digitale) dienstverlening en merkbaarheid. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (2012) komt dit terug.

**Beantwoording RPE-vragen 5, 11, 12 en 13:**

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Het regeerakkoord geeft aan:

- Dat een structurele verlaging van de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals van € 2,5 miljard moet worden gerealiseerd.[10]
- Dat de dienstverlening door overheden beter moet: burgers en bedrijven kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen digitaal afhandelen.
- Dat de minder meetbare maar zeer merkbare regeldruk wordt verminderd in ten minste vijftien regeldichte domeinen.
- Dat de vormgeving van toezicht samen met medeoverheden wordt herbezien om met behoud van doeltreffendheid toezichtlasten te verminderen.[11]

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I bevatte de ambitie om de interbestuurlijke lasten voor overheden te verminderen en dit was tot en met 2012 ook onderdeel van het beleid van artikel 6. (Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VII, nr. 2). Hieraan is onder meer invulling gegeven door het ontwikkelen van spelregels voor interbestuurlijke informatie in 2011, waardoor de informatie uitwisseling werd ingeperkt (Kamerstukken II, 2010/11, 29 362, nr. 193).

## 4.2 Doelen en instrumenten: regeldruk

Het gevoerde beleid op grond van 6.1 beperkt zich niet tot de reductiedoelstelling. Het verminderen van regeldruk voor burgers en professionals omvat namelijk zowel het verminderen van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten, als ook het verbeteren van de (digitale) dienstverlening en het gericht oplossen van belemmeringen in regeldichte domeinen om de regeldruk merkbaar te verminderen (Kamerstukken II, 201/13, 29 362, nr. 212). Inzet daarbij is dat hierdoor, in het licht van het programma *Vernieuwing Rijksdienst*, ook de kosten van de overheid dalen. De doelen op grond van 6.1 laten zich als volgt samenvatten:

1. Minder administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.
2. Merkbaar minder regeldruk.
3. Minder regeldruk door betere (digitale) dienstverlening.

Om de doelen te realiseren zijn verschillende instrumenten ingezet. Enerzijds gaat het om instrumenten die zijn gericht op het Rijk en Europa of decentrale overheden. Anderzijds gaat het om instrumenten met een meer kwantitatieve benadering (gericht op de goed meetbare regeldruk) of een meer kwalitatieve benadering (gericht op merkbaarheid, betere dienstverlening).

10 *De kwantitatieve doelstelling richt zich op administratieve lasten (kosten die worden gemaakt om aan de informatieverplichtingen van de overheid te voldoen, inclusief toezichtlasten) en inhoudelijke nalevingskosten (de overige kosten die in de bedrijfsvoering worden gemaakt om te voldoen aan de regels van de overheid). Eenmalige veranderkosten vallen niet onder de reductiedoelstelling.*

11 *Dit onderdeel valt buiten de kaders van deze beleidsdoorlichting.*

Hieronder hebben wij in een aantal clusters de instrumenten weergegeven die het gevoerde beleid op grond van 6.1 op hoofdlijnen samenvatten. Hierbij hebben we per cluster aangegeven aan welke doelen ze primair beoogden een bijdrage te leveren. Omdat in de formulering van de doelen in de loop der jaren kleine wijzigingen werden aangebracht konden wij uit de documentatie niet altijd exact bepalen welke doelen werden nagestreefd. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de clusters van instrumenten en onze bevindingen ten aanzien van de resultaten en effecten.

| | MINDER ADMINISTRATIEVE LASTEN EN INHOUDELIJKE NALEVINGSKOSTEN | MERKBAAR MINDER REGELDRUK | BETERE (DIGITALE) DIENSTVERLENING |
|---|---|---|---|
| Kabinetsdoelstelling en regie | ● | | |
| Maatwerkaanpak | | ● | |
| Actal | ● | ● | ● |
| Bestuursafspraken | ● | ● | ● |
| Programma *Beter en Concreter* | | ● | ● |
| *Prettig Contact met de Overheid* | | ● | |
| Kenniscentrum Dienstverlening | | ● | ● |
| Goed Opgelost! | ● | | ● |

*Tabel 3. Doelenboom regeldruk (6.1)*

### 4.3 Bevindingen resultaten, effecten en doeltreffendheid

Per cluster van instrumenten beschrijven we hieronder onze samenvattende bevindingen over de resultaten, effecten en onze bevindingen over de doeltreffendheid van het gevoerde regeldrukbeleid op grond van artikel 6.1.

#### *1. Kabinetsdoelstelling en regie*

*Doelen: Vermindering administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten*

Het regeerakkoord heeft als doelstelling een structurele verlaging van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten voor burgers, bedrijven en professionals van € 2,5 miljard per 2017[12] (ten opzichte van 2012). Het aandeel hiervan voor burgers en professionals bedraagt € 400 miljoen[13].

12 *Administratieve lasten en reducties worden berekend met een methode die rijksbreed wordt gehanteerd. De berekening van de administratieve lasten voor burgers wordt uitgedrukt in twee dimensies: tijd (uren) en out-of-pocket kosten (€). De totale tijd en kosten worden bepaald door de tijd en out-of-pocket kosten, die nodig zijn om te voldoen aan de eisen van een (informatie)verplichting uit wet- en regelgeving, te vermenigvuldigen met het aantal keer dat deze door burgers wordt uitgevoerd. Met een standaard omrekenfactor worden uren daarbij naar euro's omgerekend (Rijk, 2014).*

13 *Het is een netto-doelstelling: nieuwe regeldruk die ontstaat als gevolg van nieuwe of gewijzigde regelgeving, dient te worden gecompenseerd. Toe- en afnames worden bijgehouden in een registratiesysteem.*

*Instrument:* Om deze doelen verder te brengen zijn concrete doelstellingen geformuleerd en is een coördinatie- en monitoringsysteem opgezet. De minister van BZK heeft een regisserende rol voor het verminderen van deze rijksbrede reductiedoelstelling. De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de lastenreductie op hun eigen beleidsterrein. De coördinerende ministers, waaronder de minister van BZK voor burgers en professionals, zien daarbij toe op de beoordeling van regeldrukeffecten van voorgenomen wet- en regelgeving en reductiemaatregelen. Hun rol is erop toe te zien dat de regeldrukgevolgen goed en volledig in beeld worden gebracht en te interveniëren als de situatie daar om vraagt. Ook is onderzocht op welke gebieden het kabinet nog verdere reductiematregelen zou kunnen nemen.

*Resultaat en effect*: Per april 2015 is € 572 miljoen aan rijksbrede reductie-effecten voor burgers en professionals gerealiseerd (Kamerstukken II, 2014/15, 29 515, nr. 361). Het realisatiebedrag is een optelsom van de reducties die de departementen op hun beleidsterrein hebben gerealiseerd. Van die € 572 miljoen neemt BZK een bijdrage van € 74 miljoen voor haar rekening.[14]

Boven deze € 572 miljoen zijn voor ruim € 300 miljoen aan toekomstige kabinetsmaatregelen in kaart gebracht. De ICT-maatregelen zijn hier een belangrijk onderdeel van. Het gaat om een reductiebedrag van € 135 miljoen aan ICT-maatregelen, waarvan reeds € 13 miljoen is gerealiseerd.[15] Actal (Actal, 2015) constateert dat de coördinerende ministeries zich medeverantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van de regeldrukdossiers waarover het kabinet moet besluiten, maar ziet tevens nog mogelijkheden om de effectiviteit van het coördinatiesysteem en de kwaliteit van de regeldrukdossiers verder te vergroten. Hij wijst daarbij onder meer op de doorzettingsmacht van de coördinerende ministers en het zicht op de regeldrukgevolgen van ministeriele regelingen en algemene maatregelen van bestuur.

*Bevinding:* Onze bevinding is dat de kwantitatieve reductiedoelstelling ten aanzien van de doelstelling 'Minder administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten' met betrekking tot burgers en professionals op dit moment ruimschoots is gerealiseerd.

### 2. Maatwerkaanpak

*Doel: Merkbaar minder regeldruk.*

In het regeerakkoord is de ambitie opgenomen de minder meetbare, maar zeer merkbare regeldruk, te verminderen door in tenminste vijftien regeldichte domeinen de ervaren problemen te verkennen en concrete oplossingen te vinden voor uiteenlopende knelpunten. Met de maatwerkwerkaanpak wordt vooral gestreefd naar het merkbaar verminderen van de regeldruk door ervaren knelpunten van belanghebbenden centraal te stellen, ongeacht of oplossing ervan ook een bijdrage levert aan de kwantitatieve reductiedoelstelling.

14 *Op het terrein van BZK heeft een wijziging van de Paspoortwet tot een berekende reductie van € 63 miljoen geleid voor burgers. Als gevolg van de verlenging van de geldigheidsduur van het paspoort en de identiteitskaart van vijf naar tien jaar zullen de tijdsbesteding en out of pocket kosten dalen.*

15 *Op http://www.digitale-overheid.nl/onderwerpen/voortgang-en-planning/regeldruk zijn de maatregelen met gevolgen voor de regeldruk te vinden.*

*Instrument*: Inmiddels zijn zestien maatwerktrajecten opgestart, waarvan BZK twee coördineert: vrijwillige inzet en procesoptimalisatie Wet maatschappelijke ondersteuning. De overige maatwerktrajecten worden door andere departementen getrokken. Om de bijdrage van de maatwerkaanpak te monitoren en vast te stellen is EZ samen met betrokken departementen gestart met het ontwikkelen van een evaluatie-instrument (Kamerstukken II, 2014/15, 29 515, nr. 355).

*Resultaat en effect*: De doelstelling is bereikt in de zin dat er zestien maatwerktrajecten zijn opgestart. Enkele knelpunten bij de twee genoemde trajecten zijn ook reeds opgelost, maar de uitvoering is voor een deel nog in gang. Over de effecten van de twee maatwerktrajecten is dan ook geen informatie beschikbaar.

*Bevinding:* Wij achten het aannemelijk dat maatwerktrajecten een positieve bijdrage gaan leveren aan een merkbare regeldrukvermindering. Immers, het gaat om het oplossen van knelpunten die uit de ervaring van de belanghebbenden zijn opgesteld. Voorwaarde hiervoor is uiteraard wel dat er passende oplossingen worden gevonden. Dit is echter nog niet bekend.

### 3. Adviescollege toetsing regeldruk

*Doelen: Vermindering administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten, merkbaar minder regeldruk, betere (digitale) dienstverlening.*

Actal is het onafhankelijk Adviescollege toetsing regeldruk en adviseert overheden om de regeldruk voor bedrijven, burger en professionals zo laag mogelijk te maken.

*Instrument*: BZK financiert Actal, samen met EZ. Met zijn adviezen heeft Actal overheden afgelopen jaren gestimuleerd en ondersteund bij het zo laag mogelijk maken van de regeldruk. De adviesproducten van Actal zijn onder te verdelen in ex-antetoetsingen van voorgenomen wet- en regelgeving, strategische adviezen (en sectorscans) en adviezen naar aanleiding van signalen over regeldruk. Ook is in 2012 een regeldrukaudit uitgevoerd, waarbij op systeemniveau is getoetst of ministeries de aandacht voor het verminderen van regeldruk voldoende hebben geborgd.[16]

*Resultaat en effect*: In de periode 2011 - 2014 heeft Actal 82 adviezen uitgebracht (Weck-Voermans, 2015). Daarvan hadden 13 betrekking op burgers en professionals en 45 op zowel burgers en professionals als bedrijven. Hierbij heeft een verschuiving plaatsgevonden van ex ante-toetsingen naar meer strategische adviezen en adviezen op basis van signalen uit de samenleving. De doorwerking van deze adviezen, dus de mate waarin deze worden overgenomen, is daarbij medebepalend voor het succes van Actal. Deze doorwerking kan plaatsvinden in het informele deel van het adviestraject, voorafgaand aan en tijdens het adviestraject, en in het formele deel van de advisering, met het uitbrengen van het formele advies.

*Bevinding:* De evaluatiecommissie-Weck-Voermans concludeert dat de adviezen van Actal in verschillende mate hebben bijgedragen aan de doelstellingen op het gebied van regeldruk, waarbij alle doelgroepen (burgers, bedrijven en professionals) zijn bediend (Weck-Voermans, 2015).

16 In 2015 is een tweede audit uitgevoerd door Actal.

### 4. Bestuursafspraken (en uitvoeringsagenda's)

*Doelen: Minder administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten, merkbaar minder regeldruk, betere (digitale) dienstverlening.*

Om publieke vraagstukken ter hand te kunnen nemen is soms samenwerking nodig tussen verschillende bestuurslagen. Hiertoe hebben het Rijk en de medeoverheden in 2011 bestuursafspraken gemaakt. In de bestuursafspraken 2011 – 2015 is afgesproken is om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven met minimaal 5% per jaar (vanaf 2012) te verminderen, de dienstverlening te verbeteren en om oplossingen aan te dragen voor knelpunten in bestaande wetgeving (Kamerstukken II, 2011/12, 29 544, nr. 336).

*Instrument*: De bestuursafspraken zijn uitgewerkt in een uitvoeringsagenda (VNG, Rijk, 2012) en zijn vooral een vehikel geweest om bestuurlijke samenwerking te faciliteren met gemeenten.[17] Het vormde de fundering waarop het programma *Beter en Concreter* heeft kunnen opereren (zie het volgende punt).

*Resultaat en effect*: De gemeentelijke administratieve lasten van autonome decentrale regelgeving zijn gedaald; in de periode 2010 - 2014 bedraagt de gemeten reductie van de administratieve lasten 1,1 miljoen uur en € 1,3 miljoen voor burgers (VNG, EZ, BZK, 2015). Hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de totale gemeentelijke regeldruk is ons niet precies bekend. Sira rapporteert voor 2010 een gemeentelijke regeldruk van 8 miljoen uur en € 11 miljoen voor burgers (Sira, 2013).

*Bevinding*: Er is een positief effect op de regeldruk voor burgers bereikt.

17 Het Ministerie van BZK en de Unie van Waterschappen hebben eveneens een dergelijke uitvoeringsagenda opgesteld. Ook hebben het IPO en het Rijk een dergelijke agenda opgesteld.

## 5. Programma Beter en Concreter

*Doelen: Merkbaar minder regeldruk, betere (digitale) dienstverlening.*

Dragend voor het programma *Beter en Concreter* waren de in eerdergenoemde uitvoeringsagenda geformuleerde doelstellingen: betere uitvoerbaarheid van (rijks) regelgeving, vermindering toezichtlasten en slimmer werken, betere dienstverlening (VNG, Rijk, 2012). Deze doelstellingen zijn niet nader gespecificeerd.

*Instrument*: Het Rijk en de VNG startten in 2012 het programma *Beter en Concreter* om gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van lokale regeldruk en verbetering van de dienstverlening.[18] Hiermee werd invulling gegeven aan de bestuursafspraken 2011 – 2015. Het programma was overwegend lokaal gericht en werd ondersteund door een interbestuurlijke taskforce en 11 regionale ambassadeurs. Daarnaast heeft Actal een actieve bijdrage geleverd. Het programma is inmiddels afgerond en de opbrengst wordt in het kenniscentrum Dienstverlening geborgd.

*Resultaat en effect*: Binnen het kader van *Beter en Concreter* zijn verschillende onderzoeken, pilots en projecten uitgevoerd, met wisselend succes (VNG, EZ, BZK, 2015). *Beter en Concreter* functioneerde daarbij vooral als platform en netwerk en heeft zich daarnaast voor een belangrijk deel gericht op het creëren van lokale bewustwording voor de thematiek en problematiek. Zo is bijvoorbeeld bereikt dat Actal deelneemt aan de Adviescommissie Gemeenterecht en meekijkt met modelverordeningen van de VNG en aldus het thema regeldruk ook lokaal kan agenderen. Met alle initiatieven, producten, bijeenkomsten en nieuwsbrieven van het programma zijn meer dan 300 gemeenten bereikt en heeft het programma veel waardering geoogst. Daarmee is het pad geëffend voor een succesvolle lokale doorwerking. Het is zichtbaar dat tal van gemeenten initiatieven ontplooien om de lokale regeldruk aan te pakken en de dienstverlening te verbeteren[19].

*Bevinding*: Er is nog geen effectonderzoek verricht naar de doorwerking van het beleid. Gegeven de resultaten vinden wij het wel aannemelijk dat *Beter en Concreter* een positieve bijdrage heeft geleverd aan het verminderen van de lokale regeldruk en het beleid om de (digitale) dienstverlening te verbeteren.

18 Met waterschappen en provincies is niet op een dergelijke manier samengewerkt. Zij hebben hoofdzakelijk zelfstandig en op hun eigen manier gewerkt aan de uitvoeringsagenda.

19 Zie onder meer: Kamerstukken II, 2014/15, 29 515, nr. 361, Kamerstukken II, 2013/14, 29 362, nr. 235, Kamerstukken II, 2014/15, 34 200 VII, nr. 1.

## 6. Prettig contact met de overheid

*Doelen: Merkbaar minder regeldruk, Betere (digitale) dienstverlening*

Het programma *Prettig Contact* heeft als doelstelling de regeldruk merkbaar te verminder door in te zetten op de informele aanpak. Het streven is dat binnen deze kabinetsperiode 50% van de bestuursorganen de informele aanpak inzet bij contacten met burgers (VNG, Rijk, 2012). Met de informele aanpak wordt beoogd knelpunten in klacht- en bezwaarprocedures aan te pakken, de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren, juridisering te voorkomen en het aantal procedures te verminderen.

*Instrument:* Het programma *Prettig contact met de overheid* werkt aan dejuridisering door bestuursorganen te ondersteunen bij het toepassen van de informele aanpak in het primaire besluitvormingsproces en bij de behandeling van klachten en bezwaren. Met de informele aanpak wordt bedoeld dat een ambtenaar wanneer hij voornemens is om een negatieve beslissing te nemen of in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift, snel (binnen 2-10 dagen) persoonlijk (telefonisch) contact opneemt met de betrokkene(n) om te bespreken wat er speelt en hoe eventuele problemen het best behandeld kunnen worden (met aandacht voor de ervaren procedurele rechtvaardigheid en oplossingsgericht in plaats van proceduregericht).

*Resultaat en effect:* De informele aanpak is ontwikkeld door het Ministerie van BZK en heeft (internationaal) veel waardering geoogst. Ultimo 2014 zijn er ruim 448 pilotprojecten bij 300 individuele bestuursorganen uitgevoerd (Kamerstukken II, 2014/15, 34 200 VII, nr. 1).

Uit evaluaties en onderzoek bij bestuursorganen die werken met de informele aanpak blijkt dat gemiddeld 50%-60% van de bezwaren wordt ingetrokken, de kosten voor de overheid met 20% afnemen en de tevredenheid van de burger met 40% toeneemt. Ook de arbeidstevredenheid neemt met gemiddeld 20% toe (VNG, EZ, BZK, 2014) Vanuit de pilotprojecten is echter slechts een handjevol bestuursorganen er tot dusver in geslaagd om de informele aanpak ook te verbreden binnen de eigen organisatie of om deze structureel in de organisatieprocessen te verankeren. Het totaal aantal besluitvormings-, klacht- en bezwaarprocedures waar de informele aanpak nog niet wordt toegepast biedt nog veel mogelijkheden om de behaalde resultaten te vergroten. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) acht het daarom van belang dat de inzet en ondersteuning vanuit het Ministerie van BZK wordt voortgezet en versterkt (ROB, 2014).

*Bevindingen:* Prettig contract met de overheid levert een belangrijke structurele bijdrage aan een merkbare vermindering van de  regeldruk, een verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming en een betere (digitale) overheidsdienstverlening en leidt tot slot tot het dejuridiseren van de relatie tussen de burger en de overheid.

### 7. Kenniscentrum Dienstverlening

*Doelen: Merkbaar minder regeldruk, betere (digitale) dienstverlening.*

Het kenniscentrum Dienstverlening beoogt primair een bijdrage te leveren aan de merkbare regeldrukvermindering en betere (digitale) dienstverlening. Door kennis en informatie van verschillende partijen te bundelen in één kenniscentrum is getracht om de versnippering in advies en ondersteuning tegen te gaan, omdat gemeenten voorheen via tal van verschillende kanalen en gremia werden benaderd. Door deze ondersteuning meer centraal te coördineren is gewerkt aan minder kosten voor de overheid. De doelstellingen zijn verder niet gepreciseerd.

*Instrument:* Een belangrijke uitkomst van onderzoek in 2012 was dat bij gemeenten de menselijke factor in de dienstverlening verbeterd kan worden (TNS NIPO, 2012). Mensen willen meer dan alleen een goed geregeld proces. Ze willen een benadering die aansluit bij hun eigen leefwereld. In dit licht is het kenniscentrum Dienstverlening opgericht.[20] Dit kenniscentrum biedt gemeenten handvatten voor efficiënte en effectieve dienstverleningsprocessen die uitgaan van dienstverlening met de menselijke maat of dienstverlening vanuit het gebruikersperspectief.

*Resultaat en effect*: Het kenniscentrum Dienstverlening heeft gemeenten afgelopen periode hulp geboden door het organiseren van bijeenkomsten en een website met kennis, publicaties, instrumenten en praktijkvoorbeelden op te zetten (KING, 2012). Over de effecten die met het kenniscentrum zijn bereikt is, voor zover ons bekend, geen informatie beschikbaar. Hierbij past de kanttekening dat het kenniscentrum in 2013 is opgericht en zich nog in de opbouwfase bevindt.

*Bevinding:* Het is nog niet bekend in hoeverre het kenniscentrum Dienstverlening heeft bijgedragen aan de merkbaar minder regeldruk en betere (digitale) dienstverlening.

### 8. Goed Opgelost!

*Doelen: Minder administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten, betere (digitale) dienstverlening.*

Goed Opgelost! is bedoeld als dienstverlening naar andere overheden. Het verspreiden en delen van het goede voorbeelden kan overheden helpen bij verminderen regeldruk en het verbeteren van de digitale dienstverlening. En voorkomt dat overheidsorganisaties zelf het wiel moeten uitvinden, hetgeen leidt tot minder kosten (ICTU, 2015).

*Instrument*: De website van Goed Opgelost! beschrijft hoe anderen regels hebben afgeschaft, processen opnieuw hebben ingericht, administratieve lasten hebben teruggedrongen of hun werk anders hebben georganiseerd. In totaal staan op de site goedopgelost.overheid.nl 344 van dergelijke praktijkvoorbeelden (stand oktober 2015), waarvan ongeveer een derde betrekking heeft op het sociale domein.

20 Het kenniscentrum is een samenwerking van het Ministerie van BZK, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en de VNG.

*Resultaten en effecten*: Het is uiteraard aan overheidsorganisaties zelf om de geboden praktijkvoorbeelden al dan niet te gebruiken. Ook hier komt het aan op de doorwerking van het beleid. Over de mate waarin dat het geval is, is geen informatie beschikbaar.

*Bevinding:* Het is niet bekend in hoeverre Goed Opgelost! heeft bijgedragen aan de doelen. Het is wel aannemelijk dat het verspreiden van praktijkvoorbeelden bijdraagt aan deze doelen.

### 4.4 Conclusies doeltreffendheid

Over de doeltreffendheid van het regeldrukbeleid is te concluderen dat de gekwantificeerde doelstellingen ten aanzien van regeldruk in belangrijke mate zijn behaald, zowel op rijksniveau als op lokaal niveau. Projecten en porgramma's als *Beter en Concreter* hebben daar (op lokaal niveau) naar alle aannemelijkheid een belangrijke bijdrage aan geleverd.

Over de mate waarin de regeldruk merkbaar is verminderd zijn geen duidelijke uitspraken mogelijk. Dit heeft er enerzijds mee te maken dat verschillende initiatieven nog in gang zijn, zoals de twee maatwerktrajecten die BZK (mede) coördineert. Anderzijds komt dit doordat het ontbreekt aan helderheid over de wijze waarop bijvoorbeeld de maatwerktrajecten bijdragen aan een merkbare regeldrukvermindering. Het Rijk is gestart met het ontwikkelen van een evaluatie-instrument hiervoor. Ook geldt voor de informele aanpak (*Prettig contact*) dat een groot aantal pilotprojecten is uitgevoerd, maar slechts een beperkt aantal bestuursorganen is geslaagd de informele aanpak structureel te verankeren.

Voor de betere (digitale) dienstverlening geldt in het bijzonder dat het daadwerkelijk succes afhankelijk is van de mate van adoptie door medeoverheden. Over het algemeen is hier vaak weinig zicht op.

### 4.5 Conclusie doelmatigheid

Over de doelmatigheid in de meer striktere zin (van de ingezette instrumenten in artikel 6.1) hebben we geen onderzoeksmateriaal aangetroffen. Hier kunnen we dan ook geen uitspraken over doen.

### 4.6 Neveneffecten

Er zijn ook neveneffecten van het beleid.

Een neveneffect dat volgt uit het vereenvoudigen of schrappen van regels, is dat het kan stuiten op bezwaren van groepen die profiteren van de bestaande regels en er een belang bij hebben deze in stand te houden.

Een ander belangrijk neveneffect van de vermindering van regeldruk is de vermindering van kosten voor de overheid. Het verminderen van regeldruk bij burgers leidt immers automatisch tot vermindering van kosten bij overheidsorganisaties. Zij hoeven bijvoorbeeld veel minder dossiers bij te houden, of geen dossiers bij te houden. Het dejuridiseren leidt bijvoorbeeld ook tot minder bezwaar- en beroepprocedures, die ook aan de kant van overheidsorganisaties kostbaar kunnen zijn. Dit is echter geen expliciete doelstelling van het beleid.

5

# Gevoerd beleid en effecten: e-overheid

## 5.1 Ontwikkelingen 2011 - 2014

In de periode 2011 tot en met 2014 zijn de begrotingsdoelstellingen voor informatiebeleid en de ontwikkeling van de e-overheidsvoorzieningen verder geëvolueerd. Met het aantreden van het kabinet-Rutte II zijn de doelstellingen herijkt. In het regeerakkoord staat: '"De dienstverlening door overheden moet beter. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 digitaal zakendoen met de overheid' (Kamerstukken II, 2012, 33410/15). Deze ambities zijn nader uitgewerkt in de visiebrief 'Digitale Overheid 2017" (Kamerstukken II, 2013, 26643/280).

Herbruikbare openbare overheidsinformatie komt daarmee in deze periode nadrukkelijker op de agenda. Het kan een belangrijke bijdrage leveren aan economische bedrijvigheid, innovatie, versterking van burgerschap en een efficiëntere overheid (Kamerstukken II, 2013, 26643/280). In 2012 is een begin gemaakt met pilots en het op elkaar laten aansluiten van vraag en aanbod van open data. Vanaf 2013 wordt actief ingezet op het wegnemen van belemmeringen bij het aanbieden van data, op het verspreiden van goede voorbeelden van vraag en aanbod en op kennisdeling, zodat de maatschappelijke meerwaarde van open data aangetoond wordt en zowel het aanbod van als de vraag naar data verder groeit. Dit vormt ook één van de pijlers van de Nederlandse deelname aan het Open Government Partnership (OGP).

**Beantwoording RPE-vragen 5, 11, 12 en 13:**

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Naast deze proactieve beleidsontwikkelingen is er in de periode 2012 - 2014 ook een aantal belangrijke incidenten geweest met betrekking tot de e-overheid. Door de Diginotar-affaire (Fox-IT, 2011)[21] kreeg informatieveiligheid een veel prominentere plek op de beleidsagenda.

Ook waren er al langere tijd signalen dat (digitale) identiteitsfraude en fouten in (basis)registraties grote gevolgen zouden kunnen hebben voor de betrokken burgers, vooral door de steeds verdergaande gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties. Deze problematiek wordt door de WRR in zijn onderzoek naar de i-overheid (WRR, 2011) nader geschetst. De raad vroeg daarin aandacht voor de schaduwzijden van de steeds verdergaande informatisering en gegevensuitwisseling tussen organisaties. De daaruit ontstane onoverzichtelijke 'datakluwen', waar grenzen en verantwoordelijkheden vervagen, maakt zowel de overheid als burger kwetsbaar.

In 2013 bleek dat de steeds grotere afhankelijkheid van informatiesystemen fraude in de hand kan werken als controles niet goed zijn ingericht (de zogeheten Bulgarenfraude, waarbij kwaadwillenden door middel van onterechte inschrijvingen in de BRP/GBA toeslagen konden verkrijgen) door het ontbreken van nadere controles. Vanaf 2013 zet BZK in op de bestrijding van adres- en identiteitsfraude, mede in het licht van de rijksbrede aanpak fraudebestrijding.

### 5.2 Doelen en instrumenten: e-overheid

In hoofdstuk 3 zijn de hoofddoelstellingen van het beleid uit de rijksbegroting weergegeven, daar zijn ook de uitgangspunten van het beleid gereconstrueerd. In de verschillende instrumenten zijn deze uitgangspunten naar (sub)doelstellingen vertaald. Voor de focus in deze beleidsdoorlichting zijn deze (sub)doelstellingen voor het e-overheidsbeleid, als volgt samen te vatten. Opgemerkt wordt dat deze subdoelen niet steeds expliciet bij de verschillende instrumenten uitgewerkt zijn. Ze zijn in dit kader achteraf gereconstrueerd. Bovendien is de bijdrage die BZK door de instrumenten levert aan deze doelstelling vaak te kenschetsen als kaderstellend en randvoorwaardelijk om die doelen door medeoverheden en overheidsorganisaties te kunnen realiseren.

De subdoelen voor e-overheid zijn:

1. De overheid opereert zoveel als mogelijk als één loket.
2. Burgers kunnen altijd volledig digitaal zaken doen met de overheid
3. Burgers hebben toegang tot openbare overheidsinformatie.
4. De vraag van burgers staat centraal, diensten zijn voor de burger toegankelijk en digitaal.
5. Burgers kunnen veilig digitaal zaken doen met de overheid.
6. Beschikbare informatie wordt niet nogmaals bij burgers uitgevraagd.
7. Burgers hebben inzage in de gegevens die de overheid over hen registreert en kunnen fouten corrigeren.
8. Overheidsdienstverlening komt doelmatig tot stand.

---

21 *Diginotar betrof een hack van de Iraanse veiligheidsdienst van een veel gebruikt beveiligingsmiddel in de e-overheid (PKI-certificaten). Hierdoor was de veiligheid van verbindingen tussen overheden en tussen overheden en burgers niet meer te garanderen.*

Om deze (sub)doelstellingen te realiseren is in artikel 6.2 en 6.3 een mix van instrumenten ingezet. Het gaat in hoofdlijnen om drie typen instrumenten:(1) ontwikkelen van e-overheidsvoorzieningen, (2) beheren van e-overheidsvoorzieningen en (3) medeoverheden ondersteunen bij het aansluiten en gebruiken van de e-overheidsvoorzieningen. Op enkele onderdelen worden andere beleidsinstrumenten ingezet, zoals publiekscampagnes (bijvoorbeeld in het fraudebeleid), maar dit vormt niet de hoofdmoot. Daarnaast zet BZK diverse meer ondersteunende instrumenten in als monitoring en wet -en regelgeving om doelstellingen te bereiken.

Hieronder hebben wij in een aantal clusters de instrumenten weergegeven die het gevoerde beleid op grond van 6.1 en 6.3 op hoofdlijnen samenvatten. Hierbij hebben we aangegeven aan welke doelen ze primair beogen een bijdrage te leveren. In de volgende paragraaf gaan we nader in op deze clusters van instrumenten en onze bevindingen ten aanzien van de resultaten, effecten en doeltreffendheid. We behandelen artikel 6.2 en 6.3 gezamenlijk vanwege hun sterke onderlinge samenhang.

| | ÉÉN LOKET | DIGITAAL ZAKEN DOEN | TOEGANG OVERHEIDS-INFO | TOEGAN-KELIJKHEID | VEILIG ZAKEN DOEN | ÉÉNMALIGE UITVRAAG | INZAGE IN REGI-STRATIES | DOELMATIG |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *i-NUP* en stelsel van basisregistraties | ● | | ● | | ● | ● | ● | ● |
| Fraude | | | | ● | ● | | | |
| Informatieveiligheid | | | | | ● | | | |
| Digitale identiteit: *eID*-stelsel | | ● | | | ● | | | ● |
| *Digitaal 2017* | | ● | | ● | | | | ● |
| Open Overheid | | | ● | ● | | | | |
| Beheer en doorontwikkeling DigiD (machtigen) | ● | ● | | | ● | | | ● |
| Beheer stelsel-voorzieningen | | | | | ● | ● | | ● |
| Beheer interconnectiviteit | | ● | | | ● | | | ● |
| Beheer dienstverlening | ● | | ● | ● | | | ● | ● |
| Beheer standaarden | ● | ● | | ● | ● | | ● | |
| Governance en interne sturing | | | | | | | | ● |

*Tabel 4. Doelenboom e-overheid (6.2 en 6.3)*

### 5.3 Bevindingen resultaten, effecten en doeltreffendheid

Per cluster van instrumenten beschrijven we hieronder onze samenvattende bevindingen over de resultaten en effecten van het gevoerde regeldrukbeleid op grond van 6.2 en 6.3.

#### *1. i-NUP en het stelsel van basisregistraties*

*Doelen:* Eénmalige uitvraag, één loket, inzage in overheidsinformatie en inzage geregistreerde gegevens en een doelmatige overheid.

In het programma *i-NUP* heeft BZK overheidsbrede afspraken over de e-overheid gemaakt over de realisatie van en implementatie van e-overheidsvoorzieningen (Kamerstukken II, 2010/11, 26 643, nr. 182). Het programma ging verder dan alleen de voorzieningen van BZK, het betrof ook afspraken over afronden, in beheer brengen en grootschalige implementatie van basisvoorzieningen, ook van andere departementen. Deze basisvoorzieningen betreffen de frontoffice voor burgers, de frontoffice voor bedrijven, het stelsel van basisregistraties en de implementatieondersteuning van gemeenten (operatie NUP). Deze doelstellingen zijn nader geconcretiseerd in negentien resultaten[22] en voorbeeldprojecten.

*Instrument*: Het inmiddels beëindigde programma *i-NUP* beoogde de doelen te bereiken door de ontwikkeling van het stelsel van basisregistraties verder te stimuleren (vooral door de realisatie van en koppeling tussen deze registraties) en door een aantal e-overheidsvoorzieningen te ontwikkelen of af te maken en daadwerkelijk te gaan gebruiken:

- Voorzieningen voor de gegevensuitwisseling met basisregistraties.
- Voorzieningen voor de verstrekking van informatie aan burgers.
- Een basisregistratie van niet ingezeten (RNI).
- Voorzieningen voor burgers voor de inzage in hun persoonlijke geregistreerde gegevens.

Daarnaast werden gemeenten ondersteund bij de aansluiting en het gebruiken van deze voorzieningen en waren er voor andere overheden een kenniscentrum en praktijkvoorbeelden beschikbaar, aldus het programmaplan *i-NUP* (Kamerstukken II, 2010/11, 26 643, nr. 182).

*22 Het ging kort samengevat om het aansluiten op de e-overheidsvoorzieningen voor bedrijven (buiten scope) e-overheidvoorzieningen voor burgers (14+ netnummer, MijnOverheid, Antwoord), Stelsel van Basisregistraties( voldoen aan de wettelijke verplichtingen en de realisatie van de koppelingen tussen de basisregistraties BAG, GBA en WOZ), stelselvoorzieningen (aansluiting op Digikoppeling, Digilevering, Digimelding én gebruik voor NHR, BAG en GBA en ten slotte toepassing van de door het college van standaardisatie vastgestelde open standaarden volgens het 'pas toe of leg uit' principe (Kamerstukken II, 2010/11, 26 643, nr. 182).*

*Resultaten en effecten:* Uit de eindrapportage van het programma *i-NUP* (kamerstukken 2014–2015, 26 643, nr. 351) blijkt dat een groot deel van de beoogde voorzieningen zijn gerealiseerd, het stelsel van basisregistraties veel meer als één geheel is gaan functioneren (omdat de (technische) koppelingen tussen de afzonderlijke basisregistraties zijn gerealiseerd), maar dat voor een aantal van deze e-overheidsvoorzieningen nog een belangrijke aansluitingsopgave van overheidsorganisaties resteerde. En vanwege de gelijktijdige realisaties, ligt er ook nog een aansluitopgave tussen de basisvoorzieningen en basisregistraties. Ook omdat een aantal voorzieningen (voor gegevensuitwisseling: Digilevering en Digikoppeling) pas in een laat stadium beschikbaar kwamen. De eerste versies bleken niet geschikt voor grootschalig gebruik (KING 2012, KING 2013). De realisatie van deze (backoffice) voorzieningen bleek volgens onze respondenten bestuurlijk en technisch vrij complex door grote verschillen in eisen tussen verschillende overheidsorganisaties.

De eindrapportage van het programma *i-NUP* (Kamerstukken II, 2014–2015, 26 643, nr. 351) geeft aan dat het aansluiten op de voorzieningen nog iets anders is dan het daadwerkelijk gebruik van deze voorzieningen in de dienstverlening van overheidsorganisaties, oftewel de doorwerking van het beleid. Daarvoor zullen overheidsorganisaties zelf nog stappen moeten ondernemen. Vanuit diverse onderzoeken (Sira, 2013, Deloitte 2014, Sira 2014) is wel enig zicht op die doorwerking. Deze onderzoeken laten zien dat het daadwerkelijk gebruik van gegevens uit basisregistraties en de andere e-overheidsvoorzieningen al breed op gang is gekomen, maar ook nog niet volledig is. Zéér grof samengevat kan men op grond van deze onderzoeken stellen dat dit voor circa de helft van de overheidsdienstverlening het geval is en voor de andere helft beperkt.

*Bevinding:* De beoogde resultaten van het programma *i-NUP* zijn in belangrijke mate (maar niet volledig) behaald. Met het programma *i-NUP* zijn de randvoorwaarden gecreëerd voor de digitalisering van de overheidsdienstverlening. Met MijnOverheid is de overheidsdienstverlening meer dan voorheen als één loket gepresenteerd. De burger heeft nu meer inzicht in de door de overheid over hem geregistreerde persoonsgegevens (waaronder gegevens uit de BRP). Het is niet bekend of en in welke mate de overheid hierdoor doelmatiger is gaan werken.

## 2. Aanpak van identiteitsfraude en adresfraude

*Doelen:* Veilig zaken doen met de overheid, toegankelijke overheid.

In de uitvoeringsagenda Identiteitsfraude (Kamerstukken II, 2013–2014, 17 050, nr. 485) rapporteert BZK over de inzet op het bestrijden van identiteitsfraude. Daarbij is in het bijzonder aandacht voor de centrale voorzieningen waar BZK verantwoordelijk voor is (DigiD, BRP, ID documenten). Daarnaast rapporteert de minister van BZK ook in de voortgangsrapportage van de rijksbrede aanpak over adresfraude (Kamerstukken II, 2014–2015, 17 050, nr. 496). Daarmee beoogt BZK bij te dragen aan het veilig digitaal zaken doen, ook veilig voor de overheid zelf.

*Instrument:* BZK werkt voor identiteitsfraude nauw samen met haar uitvoeringspartners in een drietal samenwerkingsprojecten gericht op het monitoren van gebruik en misbruik van identiteitsmiddelen, het ontwikkelen van barrièremodellen tegen identiteitsfraude en het bundelen van communicatie-initiatieven. De rol van BZK is gericht op het stimuleren en ondersteunen van betrokken partijen bij het tegengaan van identiteitsfraude. Zo is ondermeer de KopieID-app gemaakt en diverse (communicatie)toolkits.

Naast deze inzet in het voorkomen van fraude is een belangrijke beleidslijn tevens de adequate behandeling van personen die onverhoopt toch het slachtoffer worden van identiteitsfraude. Sinds 2010 is ‘slachtofferhulp’ voor slachtoffers van identiteitsfraude en registratiefouten definitief ingericht via het Centraal Meld- en Informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI).

In het project Kwaliteit BRP wordt op adresfraude samengewerkt met uitvoeringsorganisaties aan het verbeteren van terugmeldingen, het opsporen van onvindbare debiteuren en het analyseren van gegevens om fraudepatronen te ontdekken. Daarnaast worden in het project Landelijke Aanpak gemeenten in staat gesteld risicogerichte huisbezoeken uit te voeren om de kwaliteit van de BRP te verhogen (en daarmee fraude aan te pakken c.q. te voorkomen).

*Resultaat en effect:* Steeds meer burgers weten de weg naar het CMI te vinden. Het aantal meldingen aan het CMI (BZK, 2015) heeft in de afgelopen periode een sterke groei doorgemaakt van 245 in 2009 tot 844 meldingen in 2014. De KopieID-app is inmiddels 200.000 (tot mei 2015) maal gedownload volgens interne cijfers van BZK.

In het project landelijke aanpak adreskwaliteit bleek in 2014 bij 6.000 ‘risico’adressen door 91 gemeenten (ICTU, 2015) in één derde van de gevallen sprake van onjuiste adresregistratie, met mogelijke fraude tot gevolg bij regelingen die afhankelijk zijn van het woonadres.

*Bevinding:* Er is nog geen evaluatie uitgevoerd naar de effecten van de uitvoeringsagenda identiteitsfraude en van de projecten op het gebied van adresfraude, daarvoor is het ook nog te vroeg. Er is dan ook geen uitspraak te doen over de bijdrage van de genoemde maatregelen aan het veilig zaken doen met de overheid. Wel is het plausibel dat de uitvoeringsagenda identiteitsfraude en de projecten tegen adresfraude een bijdrage leveren aan het voorkomen van fraude, de eerste ons bekende resultaten wijzen daar op. Het CMI vervult een belangrijke rol in het rechtzetten van fouten en onterechte registraties en levert daarmee bijdrage aan een toegankelijke overheid.

### *3. Informatieveiligheid*

*Doel:* Veilig zaken doen met de overheid.

Het cluster informatieveiligheid beoogde met het inmiddels afgeronde project Taskforce Bestuur Informatieveiligheid Dienstverlening (BID) en beoogt met de jaarlijkse DigiD-assessments een bijdrage te leveren aan het veilig zaken doen met de overheid (Kamerstukken II, 2012–2013, 26 643, nr. 269). De Taskforce BID had als doel een stelsel van verplichtende zelfregulering te (door)ontwikkelen en in te voeren en informatieveiligheid hoger op de bestuurlijke agenda te krijgen. (Taskforce BID, 2013). Het doel van de DigiD-assessments is dat gebruikende organisaties jaarlijks hun ICT-beveiliging toetsen op basis van een ICT-beveiligingsassessment (Kamerstukken II, 2011-2012, 26643, nr. 256).

*Resultaten en effecten*: Op dit moment is binnen elke overheidslaag een norm afgesproken voor informatiebeveiliging, de zogenaamde baselines informatiebeveiliging, deze zijn afgeleid (implementaties) van open standaarden.[23] De overheidslagen hebben zich gecommitteerd aan de invoering van deze norm en rapporteren over de voortgang hierover. Zo is via waarstaatjegemeente.nl de voortgang van gemeenten in te zien.

Ook Logius rapporteert over de voortgang van de DigiD-assessments. Van de 569 DigiDaansluitingen op 5 november 2014 vertoonden er 26 een risico ‘zeer hoog’ en 93 een risico ‘hoog’. 217 aansluitingen voldeden aan alle eisen. Afnemers met hogere risico’s moesten verbeteringen aanbrengen en daarover rapporteren aan Logius. Eind 2014 waren er nog circa 180 verbeterrapportages niet ontvangen (Logius, 2014). Er is geen evaluatie beschikbaar of het door deze instrumenten ook veiliger is geworden om digitaal zaken te doen met overheidsorganisaties. Dit is ook lastig om objectief vast te stellen; wel geven onze respondenten vrij unaniem aan dat door deze instrumenten bestuurders nu meer dan voorheen inzicht hebben in de risico’s van informatieveiligheid en in de mogelijkheden om die te beteugelen. Ook lijken de incidenten rond DigiD volgens onze respondenten te verminderen.

*Bevinding*: het cluster informatieveiligheid heeft een bijdrage geleverd aan het veiliger kunnen zaken doen met de overheid, maar het is lastig om dit objectief vast te stellen.

*23 Zie Forum Standaardisatie NEN-ISO/IEC 27001:2013 en NEN-ISO/IEC 27002:2013*

### 4. Digitale identiteit: eID-stelsel

*Doelen:* Veilig en doelmatig zaken doen met de overheid.

Met de inzet op het *eID*-stelsel beoogt BZK een bijdrage te leveren aan het mogelijk maken van digitaal zaken doen met de overheid op een veilige en doelmatige wijze (Kamerstukken II, 2013–2014, 26 643, nr. 299).

*Instrument*: In 2011 bestonden er meerdere oplossingen voor online identificatie: DigiD voor burgers (BZK), eHerkenning voor bedrijven (EZ) en ook private organisaties zoals banken hebben elk hun eigen oplossingen bedacht. Deze oplossingen zijn onderling niet of beperkt uitwisselbaar en in een aantal gevallen qua betrouwbaarheidsniveau niet meer toereikend. Het investeren in nieuwe voorzieningen met een hoger betrouwbaarheidsniveau is kostbaar. Daarom hebben de ministeries van BZK en EZ in 2012, na een strategische verkenning en brede consultatie, een programma opgezet om te komen tot één stelsel voor identificatie en authenticatie met publiek en private partijen: het e-ID-stelsel. Ook met het doel kosten te spreiden en kwetsbaarheden en afhankelijkheden van één enkele oplossing te voorkomen (lees: Diginotar). (Kamerstukken II, 2013–2014, 26 643, nr. 299).

Resultaten en effecten: Het *eID*-programma is nog niet afgerond en (nog) niet geëvalueerd. Het is de verwachting dat de overheid op termijn tot één op het *eID*-stelsel gebaseerde identificatie- en authenticatievoorziening komt. De bijdrage van het *eID*-programma aan het digitaal zaken doen op een *veilige* en *doelmatige* wijze is nu nog onbekend.

*Bevinding*: Het is nog te vroeg om te zeggen in hoeverre het *eID*-stelsel bijgedragen heeft aan de doelen veiligere en doelmatigere overheid.

### 5. Digitaal 2017

*Doelen:* Digitaal zaken doen, toegankelijke overheid, doelmatige overheidsdienstverlening.

Het cluster *Digitaal 2017* beoogt in zoveel mogelijk gevallen digitaal zaken doen mogelijk te maken met de overheid, waarbij nadrukkelijk de toegankelijkheid voor burgers centraal staat.

*Instrument*: In het programma *Digitaal 2017* wordt de ontwikkeling van de digitale overheid in kaart gebracht (Deloitte, 2015). Vervolgens zijn roadmaps voor digitalisering opgesteld en afspraken gemaakt met de overheidslagen om deze te realiseren. Daarnaast wordt ingezet op versterking van de digivaardigheid van burgers, door meer bundeling en samenhang in diverse initiatieven op dit vlak te brengen (Kamerstukken II, 2012–2013, 26 643, nr. 280). Een separaat wetgevingstraject beoogt belemmeringen voor digitalisering weg te nemen en de vrijblijvendheid van het gebruik van de e-overheidsvoorzieningen te verminderen (Kamerstukken II, 2012–2013, 26 643, nr. 280), zodat de *doelmatigheid* van de overheidsdienstverlening kan toenemen.

*Resultaten en effecten*: Door het programma *Digitaal 2017* is voor gemeenten, provincies en waterschappen de digitale volwassenheid van de meest gebruikte producten voor burgers en bedrijven in kaart gebracht. Via het bezoeken van verschillende websites is per product de digitale volwassenheid vastgelegd. Van de meest gevraagde producten van medeoverheden wordt op dit moment 56,2% digitaal aangeboden (Deloitte, 2015). Voor de overige (rijks)organisaties, die producten voor burgers en bedrijven leveren, zal het aanbod op dezelfde wijze in kaart worden gebracht. De verwachting is dat deze binnenkort beschikbaar zijn. Er zijn geen evaluaties beschikbaar over de beleidsperiode 2011 - 2014 voor het programma *Digitaal 2017*. Wel is in interviews aangegeven dat een programmaevaluatie gaande is en dat deze in het najaar van 2015 beschikbaar zal komen. Ook van de voorgestelde wetswijzigingen is nog geen evaluatie beschikbaar, deze zijn immers net of nog niet ingegaan.

*Bevinding*: Er zijn op dit moment geen nadere uitspraken mogelijk over de bijdrage van het cluster *Digitaal 2017* aan het digitaal zaken doen met de overheid, de toegankelijkheid van de digitale dienstverlening en de doelmatigheid van de overheidsdienstverlening. Metingen laten zien dat er nog veel is te bereiken in het digitaliseren van de dienstverlening van overheidsorganisaties.

### *6. Open Overheid*

*Doelen:* Toegankelijkheid van de overheidsdienstverlening en inzage in overheidsinformatie.

Het cluster Open Overheid beoogt een bijdrage te leveren aan de toegankelijkheid van de overheidsinformatie.

*Instrument*: Nederland heeft zich in 2011 aangesloten bij het Open Government Partnership (OGP), het samenwerkingsverband van landen uit de hele wereld dat gericht is op het bevorderen van een open overheid. Door deelname aan het OGP verplichten landen zich tot het opstellen van een actieplan dat in consultatie met de samenleving tot stand is gekomen. In september 2013 verstuurde BZK de visiebrief 'Visie Open Overheid' en het actieplan (Kamerstukken II, 2013–2014, 32 802, nr. 5).

*Resultaten en effecten*: Deelname aan het OGP behelst ook het uitvoeren van een periodieke zelfevaluatie. In 2014 heeft BZK dit voor de eerste keer uitgevoerd (BZK, 2014). Uit deze zelfevaluatie blijkt dat er weliswaar een vliegende start is gemaakt met het programma en er substantiële resultaten zijn bereikt, maar dat er nu consolidatie en verscherping nodig is. De *Visie* en het *Actieplan* zouden op diverse punten nog concreter uitgewerkt kunnen worden. Meer concrete doelen en daarop gerichte acties zijn randvoorwaarden om beter de haalbaarheid tevoren en het behaalde achteraf te beoordelen. Consolidatie en verscherping kunnen ook betekenen: meer prioriteren, kiezen wat wel en niet zal worden gedaan. Dat zal eenvoudiger worden als doelen concreet zijn beschreven en als er een meer uitgewerkte beleidstheorie is (BZK, 2014).

Op het specifieke onderdeel Open Data is een behoorlijk aantal resultaten te benoemen. Zo is in 2011 het Platform open data opgericht en is het aantal ontsloten datasets in de periode 2011-2014 gegroeid naar 6.489. Daarmee is het begrip Open Data binnen de overheid in deze periode op de kaart gezet. Er is nog geen zicht op het daadwerkelijk gebruik van deze datasets en de maatschappelijke baten die gebruik daarvan heeft opgeleverd (BZK, 2014).

*Bevinding*: Het is aannemelijk dat de geboekte resultaten van het programma *Open Overheid* een bijdrage leveren aan de toegankelijkheid van overheidsinformatie. De omvang van deze bijdrage is echter op grond van het huidige actieprogramma moeilijk te bepalen.

### *7. Beheer en doorontwikkeling DigiD en DigiD machtigen*

*Doelen:* Veilig zaken doen met overheid, doelmatige overheidsdienstverlening.

Met de voorzieningen DigiD en DigiD machtigen beoogde het ministerie een veilige, doelmatige en betrouwbare basisvoorziening voor toegang van burgers tot alle e-overheidsdiensten te creëren.

*Instrument*: Met DigiD kunnen burgers zich identificeren voor digitale dienstverlening van de overheid en in de zorg. Het beheer van DigiD is in handen van de gemeenschappelijke beheerorganisatie van de overheid: Logius. Logius zorgt voor de beschikbaarheid, juiste werking, continuïteit en beveiliging van DigiD. Dit is vastgelegd in de Aansluitvoorwaarden en de Serviceniveau Overeenkomst (SNO). Het bewaken en doorontwikkelen van de DigiD-architectuur is ook de taak van Logius.

*Resultaat en effect*: Bij de introductie van DigiD was de verwachting dat een paar miljoen burgers van het systeem gebruik zouden maken. Ondertussen zijn dat er eind 2014 meer dan 11,8 miljoen en zijn er 526 aangesloten organisaties. Het aantal transacties is gestegen naar 158 miljoen per jaar en de kostprijs is gezakt naar € 0,11 per authenticatie (Logius, 2014).

De beheerders van de e-overheidsvoorzieningen zijn er over het geheel genomen in geslaagd om de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de voorzieningen te realiseren zoals die in de beheerovereenkomsten met BZK waren afgesproken. Er deden zich wel enkele incidenten voor rond het thema veiligheid (Diginotar), maar die lijken nu verholpen. Ter borging van de veiligheid zijn er aparte instrumenten ingezet, zoals de DigiD-assessments (zie onder 3 in deze paragraaf). Deze helpen bij het verhogen van de betrouwbaarheid en het voorkomen van uitval in de toekomst.

Incidenten rond identiteitsfraude maakten duidelijk dat er behoefte is aan een hoger veiligheidsniveau dan hetgeen met het huidige DigiD kan worden gerealiseerd. BZK heeft daarom gewerkt aan een veiligere oplossing (de DigiD-kaart), maar die oplossing bleek duur en lastig te realiseren. De vernieuwing en verbetering van de systemen voor identificaties en authenticatie van burgers is nu onderdeel van het *eID*-programma.

De centrale voorzieningen voor identificatie en authenticatie hebben inmiddels een belangrijke plaats ingenomen in de digitalisering van de overheidsdienstverlening. Ze zijn, op één groot incident na, redelijk betrouwbaar en veilig gebleken. Over de doelmatigheid van deze voorzieningen is op onderdelen onderzoeksmateriaal beschikbaar. Uit een benchmark van DigiD in 2012 (Metri, 2012) bleken de kosten van het beheer DigiD met een vergelijkbare voorziening iets duurder te zijn (8%). Het is aannemelijk dat de kosten voor de gehele overheid nu lager zijn dan in het geval dat elke overheid zelf een dergelijke faciliteit had moeten ontwikkelen.

*Bevinding*: In strikte zin kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de mate waarin DigiD en DigiD Machtigen aan de doelen hebben bijgedragen, omdat er geen evaluatie is uitgevoerd. Wel is het aannemelijk dat DigiD bijgedragen heeft aan een veilige en doelmatige overheid, omdat er nu een voorziening met een vastgesteld veiligheidsniveau beschikbaar is en gebruikt wordt én omdat niet alle overheden een dergelijke voorziening zelf hoefden te ontwikkelen.

### 8. Beheer stelselvoorzieningen (Digimelding, Digikoppeling, Digilevering Stelcatalogus)

*Doel:* Eénmalige verstrekking.

De stelselvoorzieningen beogen een goede toegang te realiseren voor medeoverheden tot gegevens uit de basisregistraties, opdat burgers éénmaal verstrekte gegevens niet nogmaals hoeven in te dienen.

*Instrument:* Middels Digimelding kunnen vermoedens van fouten in de basisregistraties worden doorgegeven aan de bronhouders. Via Digilevering ontvangen afnemers van de basisregistraties wijzigingen in gegevens. Digikoppeling is de set van samenhangende afspraken en ondersteunende voorzieningen om gebruik te kunnen maken van deze voorzieningen. De stelselcatalogus is tenslotte een website (stelselcatalogus.logius.nl) die de structuur van het stelsel van basisregistraties beschrijft. Onder punt 1 van deze paragraaf is al nader ingegaan op de ontwikkeling van deze voorzieningen. Volgens onderzoek (Sira, 2014) kan het gebruik van basisregistraties tot een regeldrukvermindering van € 170 miljoen voor burgers leiden. De stelselvoorzieningen zijn bedoeld om het gebruik van de basisregistraties te faciliteren en te vereenvoudigen.

*Resultaten en effecten*: In 2014 waren er 152 nieuwe Digikoppelingen van overheden. In 2014 is de aansluiting van het handelsregister (NHR) op Digimelding en Digilevering gereed en in 2015 de aansluiting van de basisadministratie adressen en gebouwen (BAG) op Digimelding en Digilevering. De klanttevredenheid van de afnemende overheden is in 2014 gemeten. Onderhoud en releases worden door de afnemers gemiddeld als 6.7 gescoord (Logius, 2014).

*Bevinding*: Er is geen onderzoeksmateriaal beschikbaar waarmee kan worden bepaald of en zo ja in welke mate de stelselvoorzieningen hebben bijgedragen aan de éénmalige uitvraag van gegevens bij burgers. Dat is ook nog te vroeg. Een deel van deze voorzieningen is vrij recent opgeleverd, het gebruik zal nog moeten groeien voor dat er sprake kan zijn van een bijdrage aan de doelstellingen.

### *9. Beheer connectiviteit (Digipoort, Diginetwerk, PKI overheid)*

*Doelen:* Digitaal zaken doen, veilig zaken doen en doelmatige overheidsdienstverlening.

De e-overheidsvoorzieningen voor connectiviteit zijn door BZK ontwikkeld om veilig en doelmatig elektronische berichten uit te kunnen wisselen tussen overheden onderling en tussen overheid en bedrijven (bijvoorbeeld digitale facturen en inklaringsdocumenten).

*Instrument:* Het gaat hier om een aantal e-overheidsvoorzieningen die onder de noemer connectiviteit zijn samen te vatten. Diginetwerk is een stelsel van fysiek gescheiden overheidsnetwerken voor de verzending van elektronische berichten waar een hoge mate van beveiliging nodig is, bijvoorbeeld berichten in de sociale zekerheid tussen gemeenten en het UWV (www.logius.nl/diensten/diginetwerk). Digipoort is de ICT-berichtencentrale die er voor zorgt dat elektronische berichten zoals digitale facturen en inklaringsdocumenten aankomen op de plaats van bestemming, het verzorgt de routering van berichten tussen verzenders en ontvangers (www.logius.nl/diensten/digipoort/). Digipoort is ook benaderbaar via het openbare internet. Om de vertrouwelijkheid tussen afzender en verzender te waarborgen, versleutelt het PKI-overheidstelsel berichten zodanig dat de ontvanger altijd weet van wie een bericht afkomstig is en zeker weet dat het gedurende het transport niet is gemanipuleerd. Het PKI-overheidstelsel (www.logius.nl/standaarden/pkioverheid) wordt gebruikt voor het beveiligen van berichten die via Digipoort worden verzonden, maar ook voor berichten die via andere ICT-berichtencentrales worden verzonden (zoals bijvoorbeeld Digikoppeling, zie onder 8).

*Resultaten en effecten*: Het aantal via Digipoort verstuurde berichten in 2014 was ruim 81 miljoen en er sloten in dat jaar 97 nieuwe bedrijfsdeelnemers aan. De beschikbaarheid lag boven de 95,5% (Logius, 2014). Digipoort wordt door haar gebruikers met een 8,1 beoordeeld. De meeste respondenten geven aan dat de dienst van vitaal belang is voor hun bedrijfsvoering, maar dat er behoefte is aan verbetering.

In 2012, na het Diginotar-incident, is het PKI-overheidstelsel geëvalueerd. Uit de opzet van de stelsels blijkt dat men dit vertrouwen destijds consciëntieus heeft willen borgen. Maar er bleken op vele aspecten aanscherpingen en verbeteringen mogelijk (Logica, 2012). Inmiddels zijn naar aanleiding van het Diginotar-incident de nodige maatregelen uitgevoerd, ook met betrekking tot het PKI-overheidstelsel (BZK, VenJ, 2012), zie ook onder 3 in deze paragraaf.

*Bevinding*: In strikte zin is er geen uitspraak te doen over de mate waarin de doelen voor de voorzieningen voor connectiviteit zijn gerealiseerd omdat dit niet expliciet is geëvalueerd. Wel is op onderdelen voor *doelmatigheid* hier zicht op. In 2012 is een benchmark uitgevoerd (Metri, 2012), waarin de kosten van het beheer van Digipoort met een vergelijkbare voorzieningen zijn vergeleken. Digipoort bleek circa 10% goedkoper. Ook is het aannemelijk dat met deze voorzieningen overheden en bedrijven veilig berichten uitwisselen, mede in het licht van de genomen maatregelen ten aanzien van het PKI-overheidstelsel.

### 10. Beheer Dienstverlening (Overheid.nl, mijnoverheid.nl en samenwerkende catalogi)

*Doelen:* Eén loket, inzage in overheidsinformatie, inzage in geregistreerde gegevens en doelmatige overheidsdienstverlening.

*Instrument*: BZK ontwikkelde en beheert een aantal centrale voorzieningen die bedoeld zijn om burgers (en bedrijven) via één loket (overheid.nl) toegang te bieden tot alle officiële overheidspublicaties en om via een persoonlijk loket (mijnoverheid.nl) inzage te krijgen in de gegevens die de overheid over een burger registreert. Overheid.nl biedt ook inzicht in het aanbod van alle overheidsdiensten, nadat die middels samenwerkende catalogi werden gestandaardiseerd. Met deze centrale voorzieningen zou ook de doelmatigheid van informatievoorziening richting burgers moeten verbeteren.

*Resultaten en effecten*: Via MijnOverheid kunnen burgers via ‘Persoonlijke gegevens’ al veel (maar nog niet alle) van hen geregistreerde gegevens inzien, rechtstreeks dan wel door het doorlinken naar specifieke overheidsites. Veel maar nog lang niet alle burgers weten de weg naar MijnOverheid te vinden. MijnOverheid is bij 33% van de bevolking bekend en 22% gebruikt het. De waardering is ook stijgend van (7,0 in 2013 naar 7,3 in 2014) (I&O research, 2015). Een voorziening in MijnOverheid om eventuele fouten in overheidsregistraties te melden en te (laten) herstellen is nog niet beschikbaar. In het SGO-3-onderzoek (Rijk, 2014) naar de versnelde inzet van de basisregistraties wordt geconcludeerd dat de kosten van een dergelijke voorziening waarschijnlijk hoger dan de baten uit zullen vallen, ook vanwege het gering aantal jaarlijkse gevallen, maar dat het toch van belang is hier op in te zetten om het vertrouwen in de e-overheid te behouden.

Het gebruik van de voorzieningen voor officiële publicaties is in de onderzoeksperiode gestegen, zo melden onze respondenten. Deze voorzieningen worden nu breed gebruikt en zijn daarmee ook effectief gebleken. De toegankelijkheid en actualiteit van de publicaties is hoger dan voorheen in de ‘papieren’ situatie. Ook zijn er aanwijzingen dat de kosten van de overheid voor dit type publicaties zijn gereduceerd door deze e-voorzieningen. Publicerende overheden hebben hierdoor bespaard, maar de omvang van de besparingen is nooit precies onderzocht.

*Bevinding*: Het is aannemelijk dat de één-loketdoelstelling door deze instrumenten is verbeterd, maar of en in welke mate dat het geval is, is niet nader onderzocht. Het is aannemelijk, maar niet aangetoond dat de inzage in overheidsinformatie vanuit het perspectief van de burgers is toegenomen. De inzage in geregistreerde gegevens via MijnOverheid is verbeterd, zoals wel blijkt uit onderzoek (I&O research, 2015).

### 11. Beheer webrichtlijnen en andere standaarden

*Doelen:* Toegankelijke overheid, één loket.

BZK ontwikkelde de webrichtlijnen om te bewerkstelligen dat digitale overheidsinformatie goed toegankelijk is voor burgers. Webrichtlijnen, gebaseerd op internationale standaarden, helpen bedrijven en overheden bij het bouwen en beheren van websites die toegankelijk, vindbaar en toekomstbestendig zijn. Daarnaast heeft BZK in dit cluster de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur. (NORA) opgesteld.

*Instrument*: Overheden passen de webrichtlijnen toe volgens het geldende regime van ‘pas toe of leg uit’. BZK stimuleert overheidsorganisaties om aan deze standaard te voldoen en houdt de voortgang bij op www.webrichtlijnen.nl.

De NORA bevat principes, beschrijvingen, modellen en standaarden voor het ontwerp en de inrichting van de elektronische overheid, waarmee beoogd wordt dat overheidsorganisaties op een uniforme wijze gebruik maken van de e-overheidsvoorzieningen: één loket.

*Resultaat en effect*: Een klein deel van alle overheden kan volledig aan alle webrichtlijnen (circa 40) voldoen. Een groter aantal voldoet aan een groot deel van de richtlijnen en geeft ook aan waarom aan bepaalde richtlijnen niet wordt voldaan. Volgens de stand van medio 2015 op www.webrichtlijnen.nl (Logius) betrof dit iets minder dan de helft van de overheidswebsites. Mede door de meer genuanceerde toepassingen van de beoordelingen is er ten opzichte van 2012 veel vooruitgang geboekt. Toen voldeden slechts enkele websites (Kamerstukken II, 2012, 26 643, nr. 260). Mede door de meer genuanceerde toepassingen met noodzakelijke uitzonderingen met verplichte leg uit is er ten opzichte van 2012 veel vooruitgang geboekt. Toen voldeden slechts enkele websites (Kamerstukken 2012, 26 643, nr. 260).

Sinds 1 januari 2012 hebben 166 gemeentelijke websites aantoonbaar voldaan aan dit kabinetsbeleid. In april 2015 waren er in totaal 930 actieve websites van de rijksoverheid. 452 websites zijn ingericht conform het beleid voor de verplichte toepassing van de webrichtlijnen (48%) (Kamerstukken II, 2014/15, 31490 nr. 174).

In 2009 is de NORA door het kabinet vastgesteld als norm voor de overheid. Daarmee borgt de NORA de interconnectiviteit tussen overheden, het leidt immers tot soortgelijke inrichtingen van e-overheidsvoorzieningen die goed op elkaar aansluiten. In 2012 is een start gemaakt met een doorontwikkeling van de NORA op specifieke onderwerpen. Zo is er nu GEMMA voor gemeenten, MARIJ voor het Rijk en PETRA voor provincies (www.noraonline.nl, www.digitale-overheid.nl).

*Bevinding*: De mate waarin de overheidswebsites aan de webrichtlijnen voldoen is in de afgelopen jaren toegenomen en heeft daarmee bijgedragen aan meer *toegankelijke* overheidsdienstverlening. Niet onderzocht is of burgers daardoor ook een verbeterde toegankelijkheid van overheidsinformatie ervaren. Maar dat lijkt gegeven de aard van maatregelen in de webrichtlijnen en de internationale acceptatie wel zeer aannemelijk.

In strikte zin is er geen uitspraak te doen over de effecten van de NORA, omdat dit niet is geëvalueerd. De NORA is echter een stelsel van afspraken dat noodzakelijk is om de samenwerking tussen e-overheidsvoorzieningen te borgen, zodat deze voorzieningen zoveel als mogelijk als één digitaal loket kunnen functioneren.

### *12. Governance en interne sturing*

*Doel:* Doelmatige overheidsdienstverlening.

Governance en interne sturing is een belangrijk instrument om tot een *doelmatige* ontwikkeling van de e-overheidsvoorzieningen te komen. Governance in de zin van externe coördinatie en afstemming en interne sturing in de zin van goed opdrachtgever-opdrachtnemerschap.

*Instrument*: Ten aanzien van de governance en de coördinatie van de samenwerking laten opeenvolgende evaluaties (Wallage/Postma, 2006, Docters van Leeuwen 2009, Kuipers, 2013) zien dat het bijeenbrengen van alle overheidsorganisaties en deze gebruik laten maken van enkele generieke e-overheidsvoorzieningen geen sinecure is. De kern van het probleem blijkt steeds het grote aantal betrokken partijen, het grote aantal overleg- en afstemgremia en de vele deelverantwoordelijkheden. Met veel bestuurlijke drukte tot gevolg, waarin het soms zeer moeilijk is resultaat te boeken. Ook ontbrak hierdoor het integrale financiële beeld (kosten voor ontwikkeling, beheer en (door)ontwikkeling). In dit speelveld was het lastig om afspraken te maken over de eerder gememoreerde financiële tekorten.

BZK heeft voortdurend inspanningen geleverd om de structurele financiering van het beheer en de doorontwikkeling van de opgeleverde e-overheidsvoorzieningen structureel te regelen. Daarom heeft het BZK in 2013 onderzoeken naar de governance en financiering geïnitieerd (Kuipers, 2013). Onder meer op basis van deze evaluaties heeft mede namens de Minister voor Rijksdienst en de minister van EZ, de minister van BZK voorgesteld een Nationaal Commissaris Digitale Overheid (Digicommisaris) aan te stellen (Kamerstukken II, 2013/14, 26 643, nr. 314). Eind 2014 kreeg de Digicommissaris de opdracht van de ministerraad om de structurele financiering van de e-overheidsvoorzieningen en de governance te regelen, de beleidsontwikkeling en vernieuwing aan te jagen en het gebruik van die voorzieningen te stimuleren. Als nationaal commissaris opereert de Digicommissaris zonder het belang van één van de overheidspartijen voorop te stellen. In het verlengde van deze ontwikkelingen zijn eind 2013 de begrotingsprocessen bij Logius en B&I doorgelicht. Daarbij bleek dat de begrotingen van Logius realistisch waren. Verder bleek dat de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling (Rijk, 2013) en de rolinvulling voor verbetering vatbaar waren. Gezamenlijk zijn deze onderwerpen nader uitgewerkt (Logius, 2013).

*Resultaat en effect*: Strikt genomen zijn de voorgenomen maatregelen nog niet geëvalueerd en is dus nog niet aan te geven of hiermee de doelmatigheid van de (door)ontwikkeling van e-overheidsvoorzieningen is verbeterd. Wel is aannemelijk dat de voorgestelde maatregelen met betrekking tot rolverdeling, opdrachtstellingen het beoordelen van begrotingen tot een betere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie zullen leiden (Logius, 2103).

*Bevinding*: De aanstelling van de Digicommisaris valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting. Wel lijkt het erop dat hiermee een belangrijke stap is gezet in het verbeteren van sturing op de e-overheid, zo is inmiddels bekend dat er een financieringsarrangement is afgesproken tot 2017.

## 5.4 Conclusie doeltreffendheid e-overheid

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat het beleid rond e-overheid overwegend doeltreffend is geweest. In de periode 2011 – 2014 zijn de beoogde e-overheidsvoorzieningen gerealiseerd en overheidsorganisaties zijn veelal daarop aangesloten. De kanttekening die hierbij te maken is, is dat de doelen vooral in termen van resultaten zijn benoemd (aantal aansluitingen, gerealiseerde e-overheidsvoorzieningen etc.) en in mindere mate in termen van daadwerkelijk gebruik door overheidsorganisaties voor de verbetering van de dienstverlening en het daadwerkelijk gebruik door de burger. Daarvoor is het nodig dat de generieke e-overheidsvoorzieningen van BZK eerst daadwerkelijk door andere overheidsorganisaties worden ingezet om hun dienstverlening te digitaliseren (zie vooral onder 1 in paragraaf 5.4). Weliswaar beginnen meer en meer overheidsorganisaties deze voorzieningen toe te passen en neemt het gebruik door burgers toe (en in sommige gevallen zelf zeer sterk toe), maar is nog wel terrein te winnen (zie bijvoorbeeld onder 7 in paragraaf 5.4). Het is daarom logisch dat het programma *Digitaal 2017* inzet op het wegnemen van (wettelijke) belemmeringen, het verminderen van de vrijblijvendheid en afspraken maakt met overheidslagen om de dienstverlening verdergaand te digitaliseren (zie onder 5 in paragraaf 5.4).

## 5.5 Conclusie doelmatigheid e-overheid

Met betrekking tot de instrumenten van artikel 6.2 rond de ontwikkeling van de e-overheidsvoorzieningen zijn bij ons geen doelmatigheidsonderzoeken bekend. Daarover kunnen wij geen uitspraken doen. Voor de instrumenten van artikel 6.3 met betrekking tot het beheer is in de doorlichting van Logius (2013) geconcludeerd dat het moeilijk is om in termen van euro's, exact vast te stellen in welke mate Logius gedurende zijn bestaan doelmatiger is gaan opereren. Op onderdelen is er wel onderzoek beschikbaar. In 2012 bleek uit een benchmark (Metri, 2012) dat de kosten die Logius maakte voor het beheer van DigiD en Digipoort minder dan 10% (in positieve en negatieve zin) verschilden ten opzichte van een vergelijkbare situatie. Veel van de uitvoerende beheerwerk- en ontwikkelwerkzaamheden worden niet door de publieke uitvoeringsorganisaties (Logius, ICTU, UBR[24]) zelf uitgevoerd, maar door ICT-leveranciers uit de private sector die daartoe zijn geselecteerd na een aanbestedingsprocedure. Door de marktwerking in deze aanbestedingsprocedure leidt dit in principe tot zo laag mogelijke kosten.

24 *Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk beheert de voorzieningen voor officiële publicaties*

## 5.6 Neveneffecten

Net als bij regeldruk zijn ook bij het e-overheidsbeleid een aantal neveneffecten te benoemen. De meest in het oog springende is daarbij de toegenomen kwetsbaarheid van de overheid voor digitale dreigingen en mogelijk misbruik van regelingen via digitale voorzieningen. Het bestrijden van deze neveneffecten heeft in de afgelopen periode dan ook veel meer de aandacht gekregen van BZK (zie onder 3 en 4 van paragraaf 5.3).

Een ander mogelijk neveneffect is dat verdere digitalisering tot mogelijke problemen leidt bij burgers die de digitale ontwikkelingen niet kunnen bijbenen. Sommige groepen ervaren problemen met digitale diensten, zo blijkt uit onderzoek van de Ombudsman (Ombudsman, 2013). De Ombudsman adviseert de overheid bij verdergaande digitalisering ondersteuning te bieden voor burgers die moeite blijven houden met digitale dienstverlening, zodat ook voor hen de toegang tot de overheid gewaarborgd is. Het is één van de beleidslijnen van het programma *Digitaal 2017* (zie onder 5 van paragraaf 5.4) om hier invulling aan te geven. De Ombudsman merkt ook op dat toegenomen aandacht voor fraude, en de van daaruit toegenomen aandacht voor naleving van bijvoorbeeld de regels voor inschrijving in de BRP in een aantal gevallen er toe kan leiden dat sommige groepen veel administratieve last ervaren.

De Ombudsman (Ombudsman, 2013) geeft aan dat het burgers, in het huidige digitale tijdperk, nog ontbreekt aan mogelijkheden om te controleren van welke gegevens de overheid uitgaat en aan mogelijkheden om fouten te herstellen, terwijl het risico voor fouten en onjuistheden veelal eenzijdig bij burgers ligt (Ombudsman, 2013, Algemene Rekenkamer, 2013). Hierdoor kan een burger consequenties ondervinden. Het correctieproces verloopt soms moeizaam en herstel is niet altijd mogelijk met terugwerkende kracht. De Ombudsman adviseert de overheid te investeren in effectieve mogelijkheden voor burgers om hun administratieve situatie veilig te stellen als het misgaat of fouten zijn gemaakt. Hierdoor kan de individuele burger een grote regeldruk ervaren. BZK heeft daartoe onder meer ingezet op het CMI, dat burgers helpt bij het herstellen van fouten (Ministerie van BZK, 2015).

# 6

# Algemene conclusies

In hoofdstuk 4 en 5 zijn onze conclusies met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid weergegeven. In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies van meer algemene aard.

- De artikelen 6.1- 6.3 beslaan een breed beleidsterrein waarin veel instrumenten van diverse aard worden ingezet. Op het niveau van de rijksbegroting is op zichzelf de doelstelling van het beleid helder. Ook op het niveau van de individuele instrumenten zijn de doelstellingen voldoende helder. Tussen het hoge abstractieniveau uit de rijksbegroting en de gedetailleerde individuele instrumenten is geen tussenliggend niveau waarop de (sub)doelstellingen in hun samenhang terugkomen en zijn beschreven. Kortom er is geen integrale uitwerking beschikbaar van de beleidstheorie waarin de hoofddoelstellingen zijn uitgewerkt naar (sub)doelstellingen en de in te zetten instrumenten. Er is sprake van een impliciete beleidstheorie.

- Bovenstaande maakt naar onze mening sturing op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid lastig. Dit wordt mede versterkt door de soms onnatuurlijke knip tussen de artikelen 6.2 (ontwikkeling) en 6.3 (beheer), waarbij vooral gekozen is voor een indeling naar de aard van de taken en niet naar een meer thematische, inhoudelijke indeling. Eén en hetzelfde instrument komt daardoor vanuit meerdere perspectieven terug. Hierdoor is het niet eenvoudig een integraal overzicht te verkrijgen van de beoogde doelen, bereikte resultaten en gerealiseerde effecten en de kosten die daaraan verbonden zijn.

- Het succes van het beleid rond de e-overheid en regeldruk van BZK is in belangrijke mate afhankelijk van de mate waarin andere overheidsorganisaties gebruik maken van de aangeboden ondersteuning en e-overheidsvoorzieningen. Dit is nauw verbonden met de rol die BZK heeft voor het adequaat functioneren van het openbaar bestuur richting burgers. Het is daarom van belang goed zicht te hebben en te houden in hoeverre het beleid door andere overheidsorganisaties wordt geadopteerd. Dit is in een aantal gevallen beschikbaar, maar het zicht op deze adoptie kan worden verbeterd. Het is wel van belang hierbij de proportionaliteit in de gaten te houden. Het verbeteren van dit inzicht moet niet leiden tot een overmatige monitorlast bij andere overheidsorganisaties en ook dienen relatief kleinschalige initiatieven niet belast te worden met een onevenredige rapportageverplichtingen.

- Een belangrijke doelstelling binnen de e-overheid is gericht op het verhogen van de doelmatigheid van de overheidsdienstverlening. Tot voor kort was de gedachte dat BZK generieke voorzieningen ontwikkelt die overheidsorganisaties konden gebruiken om hun dienstverlening efficiënter te maken. Het nut van het gebruik van deze voorzieningen sloeg echter niet zozeer neer bij BZK als wel bij andere departementen en overheidsorganisaties. Die ontvingen echter ook geen rekeningen voor het gebruik van de e-overheidsvoorzieningen. Het was bij aanvang van het beleid de overweging dat doorbelasten van kosten, de verbreding van het gebruik tegen zou gaan. In die fase op zich zelf logisch, maar wel met gevolg dat er bij BZK op een gegeven moment geen afdoende dekking meer was voor de toegenomen kosten voor het beheer door het toenemend gebruik en deze ook niet door de afnemers kon worden geboden, omdat zij de gerealiseerde besparingen inmiddels voor andere doeleinden hadden ingezet.

- Op zichzelf is de ontwikkeling van generieke e-overheidsvoorzieningen naar onze mening meer dan noodzakelijk. Vanuit een maatschappelijk perspectief, omdat anders zonder bijvoorbeeld DigiD elke burger voor elke van de circa 1.600 overheidsorganisaties een aparte gebruikersnaam en wachtwoord moet gaan onthouden. Een onhoudbare zaak. Maar ook vanuit het perspectief van de overheid zelf. Er zou geen enkel landelijk zicht op het veiligheid- en voorzieningenniveau zijn. Iedere overheidsorganisatie zou voor zichzelf een dergelijke inlogvoorziening moeten ontwikkelen. De totale gezamenlijke kosten daarvan overstijgen makkelijk de huidige kosten van bijvoorbeeld DigiD. Dit geldt evengoed voor andere e-overheidsvoorzieningen zoals de voorzieningen voor officiële publicaties.

- Eén kanttekening bij het bovenstaande is naar onze mening op zijn plaats. Er zijn veel generieke e-overheidsvoorzieningen denkbaar waarvan het bij aanvang naar alle aannemelijkheid voordelig lijkt om deze te realiseren. Echter, de praktijk om deze voorzieningen in gezamenlijkheid te ontwikkelen en in te passen in de ICT-voorzieningen van de vele diverse overheidsorganisaties kan veel weerbarstiger blijken dan bij aanvang bekend is dan wel verondersteld wordt

7

# Aanbevelingen

## 7.1 Algemeen

1. Investeer bij het beleidsontwerp in het evaluatieontwerp. Stel heldere en concrete effectdoelen en leg deze centraal vast. Denk bij het beleidsontwerp ook al na over de wijze waarop men later wil gaan monitoren en evalueren, zodat hiervoor tijdig en gedurende de beleidscyclus de benodigde data en informatie kan worden verzameld.

2. Bezie hoe de indeling van de begroting (nu ontwikkeling 6.2. en beheer 6.3.) meer integraal langs samenhangende inhoudelijke thema's kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld digitale identiteit of connectiviteit. Daarmee kan ons inziens makkelijker een samenhangender, integraler beeld van de beoogde doelstellingen, instrumenten, resultaten, effecten en de kosten die daaraan zijn verbonden worden verkregen. Dit maakt ons inziens de sturing op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid eenvoudiger. Daarbij beseffen we dat mogelijk niet in alle gevallen de gewenste samenhang kan worden aangebracht. De precieze indeling en clustering vergt nadere uitwerking.

3. Investeer in het in kaart brengen van de mate van (lokale) doorwerking van regeldruk en e-overheidsvoorzieningen, zodat de bijdrage aan de (sub) doelstellingen meer inzichtelijk wordt. Zo zou inzicht in de mate waarop de basisregistraties worden gebruikt om elektronische formulieren voor in te vullen, inzichtelijker kunnen maken wat de e-overheidsvoorzieningen bijdragen aan de doelstelling éénmalige inzage en het verminderen van regeldruk. Juist digitale voorzieningen maken het mogelijk dit gebruik goed in beeld te krijgen zonder dat dit tot overmatige monitorlast hoeft te leiden.

**Beantwoording RPE-vraag 14:**

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

4. Versterk de samenwerking met partijen als de Ombudsman. De Ombudsman en anderen hebben gewezen op mogelijke neveneffecten van verdergaande digitale dienstverlening. In samenwerking met de Ombudsman en andere maatschappelijke vertegenwoordigers kan BZK bezien hoe deze mogelijke neveneffecten kunnen worden tegengegaan. Het programma *Digitaal 2017* heeft inmiddels een klankbordgroep met die strekking opgericht. Het is te overwegen iets soortgelijks voor het cluster Fraude in te richten.

### 7.2 Regeldruk

1. Continueer het samenbrengen van beleidsterreinen en partijen. De problematiek die burgers en professionals ervaren overschrijdt namelijk de afbakeningen en begrenzingen tussen beleidsterreinen en overheden. Door blijvend verbindingen te leggen en samenwerking op te zoeken kan de regeldruk ook in de toekomst effectief worden aangepakt.

2. Prettig contract met de overheid levert een belangrijke structurele bijdrage aan het (merkbaar)verminderen van de regeldruk. Vanuit de pilotprojecten zijn echter maar enkele bestuursorganen er in geslaagd om de informele aanpak te verbreden binnen de organisatie. Het totaal aantal besluitvormings-, bezwaar- en beroepsprocedures waar de informele aanpak nog niet wordt toegepast biedt nog veel mogelijkheden om de behaalde resultaten te vergroten. Aanvullende inzet en ondersteuning is nodig om de resultaten van de informele aanpak te consolideren en de verder te verbreden, zo adviseert ook de Raad voor het Openbaar Bestuur.

### 7.3 E-overheid

1. Met betrekking tot e-overheidsvoorzieningen is het van belang dit meer in termen van gebruik te formuleren en minder in termen van aansluiten. Uiteindelijk gaat het erom wat overheidsorganisaties met die voorzieningen doen. En of de burger deze digitale diensten dan ook daadwerkelijk gebruikt en wat hun ervaringen daar mee zijn. Door meer het perspectief van de burger als eindgebruiker in de doelstellingen centraal te stellen kan uiteindelijk ook beter gestuurd worden op het vertrouwen van de burger in de digitale overheid.

2. Wat betreft het sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid bij het realiseren van e-overheidsvoorzieningen is het gebruikelijk om bij aanvang een ‘business case’ of een maatschappelijke kosten-batenanalyse te maken, waarin zowel de kwantitatieve als meer kwalitatieve baten en de kosten voor een langere termijn op een rijtje worden gezet. Dergelijke documenten worden veelal gebruikt om de investeringen in e-overheidsvoorzieningen te rechtvaardigen. Omdat veelal niet alles bij aanvang bekend is, worden in dergelijke studies aannames gedaan. Het zou goed zijn gedurende de gehele levenscyclus van een e-overheidsvoorziening deze studies op gezette tijden te herijken en de aannames nader te beproeven. Mocht dan blijken dat een aantal aannames en veronderstellingen anders zijn dan kan de strategie tijdig worden aangepast. In de praktijk wordt dit over het algemeen niet zo uitgevoerd.

3. De e-overheid is nooit af, dus stel de gehele levenscyclus van de voorzieningen centraal. Op zeker moment moet DigiD worden vervangen en de basisregistraties vernieuwd. Grote investeringen komen er aan. Wees duidelijk over wie hierover (mede) het beleid bepaalt en hoe dit wordt gefinancierd. Hierbij is het van belang na te denken welke mogelijke 'perverse' prikkels van het financieringsarrangement uitgaan. Het niet doorbelasten van het sterk stijgende gebruik heeft tot gevolg gehad dat er uiteindelijk geen dekking was voor de toegenomen kosten voor beheer die dat met zich meebracht.

8

# 4. Effect van 20% minder middelen

### 8.1 Ontwerp begroting 2016 (artikel 6.1-6.3)

| ONTWERP BEGROTING 2016 (X1.000) | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Verminderen Regeldruk* | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| (Door)ontwikkeling E-Overheid | 23.502 | 15.484 | 15.488 | 15.488 | 15.488 |
| Aanpak fraudebestrijding | 4.100 | 4.100 | 4.100 | 4.100 | 4.100 |
| Officiële publicaties en wettenbank | 5.879 | 5.663 | 5.578 | 5.578 | 5.578 |
| Beheer GDI | 82.210 | 33.294 | 32.378 | 32.378 | 32.378 |
| Totaal stand Ontwerpbegroting 2016 | 115.691 | 58.541 | 57.544 | 57.544 | 57.544 |
| De -20% theoretische besparings-optie | 23.138 | 11.708 | 11.509 | 11.509 | 11.509 |

*Tabel 5: ontwerpbegroting 2016*

Uit de tabel valt op te maken dat een potentiële korting van 20% een besparing zou moeten opleveren van € 23 miljoen in 2016 aflopend tot € 11,5 miljoen in 2020 op basis van de huidige stand van de begroting.

Beantwoording RPE-vraag 15:

- In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?
- In onderstaande overzichten is uitgegaan van de Ontwerpbegroting 2016. De onderstaande tabel geeft enkele onderdelen weer. Gelet op het beleidsmatige karakter van deze vraag is besloten deze paragraaf niet door Berenschot, maar door deze vanuit BZK aan te leveren.

Omdat de doelstelling op het artikelonderdeel regeldruk (in 2017 € 400 miljoen besparing op het vlak van regeldruk voor burgers en professionals) de afgelopen jaren is gerealiseerd (de gerealiseerde besparing bedraagt € 572 miljoen), is bij de invulling van taakstellingen dit budget vanaf 2016 structureel op nul gezet. De -20% exercitie op vermindering regeldruk is dus niet mogelijk. De minister verlegt het accent in het vervolg van deze kabinetsperiode naar een merkbare vermindering van regeldruk, in het bijzonder door het verbeteren van de kwaliteit van (digitale) dienstverlening. Voor het realiseren daarvan zijn geen aanvullende middelen nodig.

## 8.2 Drie theoretische opties

De vraag is derhalve hoe de minister van BZK deze potentiële korting zou kunnen invullen en welke consequenties daaraan verbonden zijn. Hieronder zijn drie theoretische opties uitgewerkt en deze laten zien welke gevolgen de inboeking van -20% met zich mee zou brengen.

- De eerste optie is korten op de (door)ontwikkeling van e-overheid.
- De tweede optie is korten op het beheer GDI.
- De derde optie is een evenredige korting (de kaasschaaf) over vier geclusterde budgetten.

In onderstaande tabellen is deze theoretische exercitie uitgevoerd.

### *8.1.1 Optie 1 Korten op de (door) ontwikkeling e-overheid*

| DE -20% BESPARINGSOPTIE | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 23.138 | 11.708 | 11.509 | 11.509 | 11.509 |

*Tabel 6: -20% besparingsoptie*

In deze optie wordt de besparing zoals hierboven genoemd volledig doorgevoerd op de (door) ontwikkeling van de e-overheid, hieronder in rood aangegeven.

| KORTEN OP (DOOR) ONTWIKKELING E-OVERHEID (X 1.000) | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Regeldruk | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| (Door)ontwikkeling e-overheid | 364 | 3.776 | 3.979 | 3.979 | 3.979 |
| Aanpak fraudebestrijding | 4.100 | 4.100 | 4.100 | 4.100 | 4.100 |
| Officiële publicaties en wettenbank | 5.879 | 5.663 | 5.578 | 5.578 | 5.578 |
| Beheer GDI | 82.210 | 33.294 | 32.378 | 32.378 | 32.378 |
| **Fictieve begroting -20%** | **92.553** | **46.833** | **46.035** | **46.035** | **46.035** |

*Tabel 7: korten op doorontwikkeling*

In deze optie is het budget voor de doorontwikkeling nagenoeg volledig afgebouwd. De nadelige consequentie is dat nieuwe ontwikkelingen geen vertaling meer krijgen naar instrumenten. Een compacte dienstverlenende overheid heeft een goed functionerende infrastructuur nodig. Het korten op deze budgetten (los van de al aangegane juridische verplichtingen) is theoretisch mogelijk. Voor 2016 is overigens circa € 2 miljoen reeds verplicht. Voor 2016 is het daarom niet mogelijk de 20% enkel en alleen uit de doorontwikkeling te halen. Na 2017 zou dat theoretisch wel kunnen.

In deze optie kunnen de ontwikkelingen in de informatiemaatschappij geen adequate vertaling krijgen voor generieke bouwstenen, voor innovaties is geen ruimte meer. Per saldo zal een veelvoud aan potentiële baten/besparingen bij andere overheidspartijen en burgers (in de toekomst) niet worden gerealiseerd (zie hiertoe ook de conclusies in hoofdstuk 7). Deze besparingsoptie leidt derhalve tot onwenselijke effecten.

### 8.1.2 Optie 2 Korten op het beheer van de GDI

| DE -20% BESPARINGSOPTIE | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 23.138 | 11.708 | 11.509 | 11.509 | 11.509 |

*Tabel 8: -20% besparingsoptie*

In onderstaande tabel is in rood aangegeven dat in deze optie de besparing van 20% is doorgevoerd op de post beheer van de GDI.[25]

| KORTEN OP BEHEER GDI (X 1.000,-) | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Regeldruk | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| (Door)ontwikkeling e-overheid | 23.502 | 15.484 | 15.488 | 15.488 | 15.488 |
| Aanpak fraudebestrijding | 4.100 | 4.100 | 4.100 | 4.100 | 4.100 |
| Officiële publicaties en wettenbank | 5.879 | 5.663 | 5.578 | 5.578 | 5.578 |
| Beheer GDI | 59.072 | 21.586 | 20.869 | 20.869 | 20.869 |
| **Fictieve begroting -20%** | **92.553** | **46.833** | **46.035** | **46.035** | **46.035** |

*Tabel 9: korten op beheer GDI*

Het gaat in deze optie om het vinden van € 23,1 miljoen in 2016 (ca 30% van het totaalbudget van het beheer van de GDI op de BZK-begroting). Deze optie leidt ertoe dat de bestaande infrastructuur niet langer op hetzelfde volume en of kwaliteitsniveau kan worden gegarandeerd, terwijl sprake is van toenemend gebruik.

BZK is opdrachtgever van een groot deel van de generieke digitale infrastructuur, die gebruikt wordt en gezamenlijk gefinancierd wordt door alle overheidspartijen. Een bezuiniging op beheer van deze omvang heeft gevolgen voor de gehele digitale dienstverlening in Nederland. Een bezuiniging hier levert dan ook direct een veelvoud van lasten of minder besparingen op bij andere overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en de burger.

Het is ook niet de bedoeling dat door het doorvoeren van bezuinigingen burgers en bedrijfsleven en de overheid weer terug moeten vallen op oude handmatige werkwijzen uit voorgaande jaren, met alle kosten van dien, terwijl na het bouwen juist geïnvesteerd wordt in intensivering van gebruik. Een voorbeeld daarvan is MijnOverheid. De wetgever heeft onlangs een wet aangenomen die ervoor zorgt dat burgers verplicht via Mijnoverheid belastingaanslagen krijgen. De financiering van de GDI maakt duidelijk dat extra investering in de GDI bijdraagt aan meer baten/reductie van kosten elders (zie ondermeer de conclusies in hoofdstuk 7).

25 Er is voor 2016 2 mln. aan verplichtingen aangegaan. Deze kunnen na korting nog worden nagekomen.

De Digicommissaris is door het kabinet aangesteld om, als overheidsbrede regisseur, een programma op te stellen dat wordt uitgevoerd door alle overheden (medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en Rijk). Dit programma is gericht op het leggen van een overheidsbrede infrastructurele basis voor een digitale overheid, voor nu en in de toekomst26. Het Digiprogramma wordt in samenwerking met medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en het Rijk opgesteld. Het is een belangrijk middel dat moet bijdragen aan een klantgerichte, effectieve en efficiënte digitale dienstverlening van de overheid, aan burgers en bedrijven. Met de komst van de Digicommissaris (waarbij ook een ministeriële commissie is opgericht) dienen besluiten ook via deze route te lopen.

Dat betekent ook dat ten aanzien van de besteding van middelen op de BZK-begroting dit in een breder kader moet worden gezien. In 2015 is overheidsbreed € 80 miljoen herschikt om te zorgen voor de benodigde financiering van het beheer van de GDI-voorzieningen, mede in het licht van de extra investeringen die de regering en de Digicommissaris nodig hebben geoordeeld. De financiering van toenemend beheer en exploitatie was een knelpunt afgelopen jaren.

Als hier niettemin 30% op moet worden bezuinigd betekent dit dat de GDI-voorzieningen niet ongewijzigd beschikbaar kunnen blijven, waardoor mogelijk een deel van de publieke digitale dienstverlening niet meer mogelijk is. Het kan dan gaan om DigiD, Digipoort (inklaring van goederen in de Mainports), het stelsel van basisregistraties of MijnOverheid. De effecten van deze bezuinigingen zijn onwenselijk.

### *Optie 3 de kaasschaaf*

| DE -20% BESPARINGSOPTIE | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 23.138 | 11.708 | 11.509 | 11.509 | 11.509 |

*Tabel 10: -20% besparingsoptie*

In onderstaande tabel zijn in rood de besparingsopties op alle onderdelen doorgevoerd, met uitzondering van regeldruk.

| KAASSCHAAF (X1.000) | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Regeldruk | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| (Door)ontwikkeling e-overheid | 18.802 | 12.387 | 12.390 | 12.390 | 12.390 |
| Aanpak fraudebestrijding | 3.280 | 3.280 | 3.280 | 3.280 | 3.280 |
| Officiële publicaties en wettenbank | 4.703 | 4.530 | 4.462 | 4.462 | 4.462 |
| Beheer GDI | 65.768 | 26.635 | 25.902 | 25.902 | 25.902 |
| Fictieve begroting -20% | 92.553 | 46.833 | 46.035 | 46.035 | 46.035 |

*Tabel 11: kaasschaaf*

In deze optie wordt de -20% evenredig over de vier thema’s uitgewerkt en wordt aangegeven welke gevolgen dit heeft.

26 www.digicommissaris.nl

*Reductie van 20% op de (door)ontwikkeling van de e-overheid*
Naast de al bij optie 1 uitgewerkte gevolgen, betekent het bezuinigen via optie 3 concreet dat voor 2016 een besparing van € 4,7 miljoen moet worden gevonden. In deze categorie zijn programma's of projecten waartoe de regering dan wel de minister zich verplicht heeft, die horen bij de taakopdracht van de minister of waarop toezeggingen zijn gedaan, bijvoorbeeld ter uitwerking van het regeerakkoord, zoals *Digitaal 2017*.

*Reductie van 20% op fraudebudget*
Een bezuiniging op dit budget is naast de al juridische verplichtingen op termijn mogelijk. Een reductie van structureel circa € 8 ton betekent dat één of meer projecten op het gebied van identiteits- en adresfraude evenals activiteiten als slachtofferhulp (zoals toegezegd aan de Tweede Kamer) wordt stopgezet. Het onderzoeken, het opsporen en waar mogelijk het nemen van corrigerende maatregelen komt daarmee in de knel. Fraude door middel van DigiD of door middel van de BRP kan dan niet meer (adequaat) worden aangepakt.

Ook afnemers van DigiD als de Belastingdienst, UWV, SVB, DUO en gemeenten kunnen minder goed bij Logius terecht voor bijstand bij (grootschalige) fraude en zijn kwetsbaarder voor fraude en de negatieve impact daarvan. Voorts moeten de maatregelen die getroffen worden om adresfraude en daaruit voortvloeiende uitkerings- en toeslagenfraude tegen te gaan, worden beperkt. Consequenties zijn dat fraude die aangepakt had kunnen worden door de inzet van BZK bewust ongemoeid wordt gelaten. Hierdoor ontstaat een groot risico op maatschappelijke schade en verlies in de betrouwbaarheid van de overheid die het nalaat om voor de hand liggende preventiemaatregelen op fraude gebied te nemen.

*Reductie van 20% op budget voor officiële publicaties*
Het gaat hier om een uitvoering van een wettelijke verplichting waar een besparing van 20% alleen mogelijk is indien de eisen die de wetgever stelt aan de officiële publicaties naar beneden worden bijgesteld. Een korting van ruim € 1,1 miljoen is op een termijn van 1,5 jaar mogelijk indien bepaalde publicatieverplichtingen worden geschrapt. Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk. Zoals uit de bevindingen van deze evaluatie blijkt, is het zeer aannemelijk dat de officiële publicaties kostenbesparend zijn voor de medeoverheden en voldoet deze aan de daaraan gestelde eisen.

*Reductie van 20% op het budget van het beheer van de GDI*
Mutatis mutandis geldt voor een korting van 20% op het budget van de GDI hetzelfde als onder optie 2. Het zou dan gaan weliswaar om een minder groot bedrag dan bij optie 2, maar een bedrag van circa € 16,4 miljoen korten op het beheer van de GDI heeft eveneens grote gevolgen van vergelijkbare aard voor de GDI.

Geen van de bovengenoemde theoretische opties is wenselijk en verhouden zich niet tot de gezamenlijke bijdrage die door alle overheidspartijen is gedaan aan de GDI.

## Bijlage 1. Leden begeleidingscommissie

Richard Barneveld, BZK
Hans Flier, BZK
John Kootstra, BZK
Hans van Langen, Logius
Lex Pierik, BZK
Ton van der Burg, VNG
Nicole Zwart-Hendrikx, BZK
Vincent van der Giessen, BZK
Mirjam Linck, BZK

**Bijlage 2. Geïnterviewde personen**

| NAAM | ORGANISATIE |
|---|---|
| Rudy van Zijp | Actal |
| Hans Blokpoel | Belastingdienst |
| Heleen Lobbe | Gemeente Rotterdam |
| Siem Huijsman | Gemeente Utrecht |
| Anke van Heur | Huurcommissie |
| Arianne de Man | IPO |
| Ingrid Hoogstrate | KING |
| Sander Zwienink | Logius |
| Steven Luitjens | Logius |
| Irene Coenen | Ministerie van BZK |
| Guus Bronkhorst | Ministerie van BZK |
| Janine Jongepier | Ministerie van BZK |
| Jacqueline Rutjens | Ministerie van BZK |
| Lex Pierik | Ministerie van BZK |
| Jan-Willem Kooistra | Ministerie van BZK |
| Mirjam Linck | Ministerie van BZK |
| Yolande Adel | Ministerie van BZK |
| Mieke Visch | Ministerie van BZK |
| Erik Jonker | Ministerie van BZK |
| Rob Evelo | Ministerie van BZK |
| Anja Lelieveld | Ministerie van BZK |
| Rein During | Ministerie van BZK |
| Mattie Blauw | Ministerie van BZK |
| Carl Adamse | Ministerie van BZK |
| Nicole Donkers | Ministerie van BZK |
| Hans Flier | Ministerie van BZK |
| Saam de Mooij | Ministerie van BZK |
| Gé Linssen | Ministerie van EZ |
| Koos Straver | Ministerie van EZ |
| Rens Postumus | Ministerie van Financiën |
| Irene Hogen-Esch | Ministerie van Infrastructuur en Milieu |
| Diana Euser | Ministerie van Infrastructuur en Milieu |
| Rosa van der Tas | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen |
| Michel van Leeuwen | Ministerie van Veiligheid en Justitie |
| Leo Vester | Ministerie van Veiligheid en Justitie |
| Willemijn van Helden | Nationale Ombudsman |
| Erik Jonker | NCDO |
| Daisy Geurts | NCDO |
| Marianne Krug | UvW |
| Jose Lazeroms | UWV (vz Manifestgroep) |

| NAAM | ORGANISATIE |
|---|---|
| Bart Drewes | VNG |
| Marianne Ringma | VNG |
| Kees Duijvelaar | VNG |
| Piet Sennema | Waterschap Aa en Maas |

**Bijlage 3. Geraadpleegde bronnen**

Actal (2012), Minder Haagse bureaucratie, meer maatschappelijk effect.
Actal (2014), Transitieplannen langdurige zorg en wet jeugd.
Actal (2014), Voorjaarsrapportage regeldruk.
Actal (2015), Jaarverslag 2014.
Actal (2015), Scherp op regeldruk.
Algemene Rekenkamer (2014), Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance.
Brenninkmeijer, A.F.M. & Marseille, A.T. (2011), Meer succes met de informele aanpak van bezwaarschriften.
Commissie Docters van Leeuwen (2009), Gateway Review.
Commissie Postma/Wallage (2007, Het uur van de waarheid.
Deloitte (2015), Meting aanbod digitale dienstverlening
Digicommissaris (2015), Aanbiedingsformulier Financiering GDI 2015-2019.
Digicommissaris (2015), Vergaderstukken nationaal beraad 10-02-2015.
Digicommissaris, (2015), Terugkoppeling besluitvorming GDI.
FOX-IT (2011), Diginotar Certificate Authority breach 'Operation Black Tulip'.
I&O Research (2015), De kwaliteit van overheidsdienstverlening 2014.
ICTU (2015), Overheden helpen elkaar om regeldruk te verminderen.
ICTU (2015), Projectplan landelijke aanpak adreskwaliteit.
IPO en het Rijk (2012), Uitvoeringsagenda vermindering regeldruk en controletoren; Rijksoverheid en provincies.
Kamerstukken II, 2013–2014, 17 050, nr. 485, Aanpak identiteitsfraude - Uitvoeringsagenda 2014
Kamerstukken II, 2013–2014, 26 643, nr. 299, Invoering eID Stelsel en DigiD-kaart
Kamerstukken II, 26 643, nr. 256, stand van zaken inzake ICT beveiligingsassessments DigiD
Kamerstukken II, 2012–2013, 26 643, nr. 269, ICT beveiligingsassessments en Taskforce Bestuur en
Kamerstukken II, 2012–2013, 26 643, nr. 280, Visiebrief *Digitaal 2017*
Kamerstukken II, 2013–2014, 32 802, nr. 5, Aanbiedingsbrief Visie en actieplan Open Overheid
Kamerstukken II, 2010/11, 26 643, nr. 182, Programmaplan *i-NUP*
Kamerstukken II, 2010/11, 29 362, nr. 193, Modernisering van de overheid.
Kamerstukken II, 2010/11, 30 985, nr. 6, Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VII, nr. 2, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2011.
Kamerstukken II, 2010/11, 26 643, nr. 182, Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid
Kamerstukken II, 2011/11, 29 544, nr. 336 incl. bijlage, Arbeidsmarktbeleid.
Kamerstukken II, 2011/12, 29 362, nr. 195, Modernisering van de overheid.
Kamerstukken II, 2011/12, 29 362, nr. 203, Modernisering van de overheid.
Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 VII, nr. 2, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2012.
Kamerstukken II, 2011/12, 33 240 VII, nr. 1, Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.
Kamerstukken II, 2012, 26 643, nr. 260, Informatie- en communicatietechnologie

Kamerstukken II, 2012/13, 29 362, nr. 212, Modernisering van de overheid.
Kamerstukken II, 2012/13, 33 605 VII, nr. 1, Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2012.
Kamerstukken II, 2012/14, 33 400 VII, nr. 2, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2013.
Kamerstukken II, 2013/14, 2195, Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.
Kamerstukken II, 2013/14, 26 643, nr. 314, Informatie- en communicatietechnologie (ICT).
Kamerstukken II, 2013/14, 29 362, nr. 225, Modernisering van de overheid.
Kamerstukken II, 2013/14, 29 362, nr. 230, Modernisering van de overheid.
Kamerstukken II, 2013/14, 29 362, nr. 235, Modernisering van de overheid.
Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 VII, nr. 2, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2014.
Kamerstukken II, 2013/14, 33 930 VII, nr. 1, Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Wonen en Rijksdienst 2013.
Kamerstukken II, 2014/15, 26 643, nr. 351, Eindrappoportage *i-NUP*
Kamerstukken II, 2014/15, 29 515, nr. 355, Aanpak administratieve lasten en regeldruk.
Kamerstukken II, 2014/15, 29 515, nr. 361, Aanpak administratieve lasten en regeldruk.
Kamerstukken II, 2014/15, 30 985, nr. 15, Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VII, nr. 2, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2015.
Kamerstukken II, 2014/15, 34 200 VII, nr. 1, Jaarverslag en slotwet Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014.
Kamerstukken II, 2014–2015, 17 050, nr. 496, voortgang rijks brede aanpak van fraude
Kamerstukken II, 2014/15, 34 200 XIII, nr. 1. Jaarverslag en slotwet Ministerie van Economische Zaken 2014.
Kamerstukken II, 2013,32802/5, Visie Open Overheid, Ministerie van BZK, 2013
Kenniscentrum Dienstverlening (2012), We slaan de handen ineen.
KING (2012), Dienstverlening vanuit de leefwereld van mensen.
KING (2012), Impactindicatie Digilevering,
KING (2103) Impactanalyse Digimelding
Kuipers (2013), Geen goede overheidsdienstverlening zonder een uitstekende Generieke Digitale Infrastructuur
Logica (2012), Evaluatie PKI
Logius (2014), Eindrapport ICT Beveiligingsassessments DigiD ronde 2013
Logius (2015), Jaarverslag, 2014
Ministerie van BZK (2011), Kenniscentrum *Prettig contact* met de overheid.
Ministerie van BZK (2011), Meicirculaire Gemeentefonds 2011, kenmerk 2011-2000211804.
Ministerie van BZK (2012-2014) NUP monitor 2 tot en met 7
Ministerie van BZK (2013), Centraal Meldpunt Identiteitsfraude – Stand van zaken.
Ministerie van BZK, IPO, UvW, VNG (2006), Verklaring: Betere dienstverlening,

minder administratieve lasten met de e-overheid!.
Ministerie van BZK (2014), Open Government Partnership, zelf evaluatie 2014
Ministerie van BZK (2015), Evaluatie CMI
Ministerie van EZ (2014), Beantwoording vragen over het adviesrapport Actal over de Voorjaarsrapportage regeldruk, kenmerk DGBI-R&I / 14187743.
Ministerie van VenJ, Ministerie van BZK (2012), Reactie op het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid inzake "Het DigiNotar-incident, waarom digitale veiligheid de bestuurstafel te weinig bereikt".
Ombudsman (2013), De burger gaat digitaal.
Programma *Beter en Concreter* (2014), Factsheet *Beter en Concreter*; *Prettig contact met de overheid*.
Raad voor het openbaar bestuur (2012), Gij zult openbaar maken.
Raad voor het openbaar bestuur (2014), Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger.
Regeerakkoord VVD – PvdA (2012), Bruggen slaan.
Rijk (2014), Handboek meting regeldruk.
Rijk (2013), Doorlichtingsrapport Logius.
Rijk (2014), De Basisregistraties van de Nederlandse overheid dienstbaar en transparant
Sira (2014), Regeldrukeffecten van het stelsel van basisregistraties.
Sira (2013), Niet meer naar de bekende weg vragen
Sira (2013), Nulmeting administratieve lasten autonome regelgeving decentrale overheden
Staatscourant (2012), Organisatiebesluit BZK 2012, nr. 15349.
Staatscourant (2014), Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, nr. 27142.
Taskforce BID (2014), Voortgangsrapportage Taskforce BID
TNS NIPO (2012), Hostmanship in de publieke sector 2011.
Unie van Waterschappen en het Ministerie van BZK (2012), Convenant vermindering regeldruk; rijksoverheid en waterschappen.
VNG en het Rijk (2012), Uitvoeringsagenda vermindering regeldruk en controletoren; Rijksoverheid en gemeenten.
VNG, EZ, BZK (2015), Rapportage *Beter en Concreter* - concept.
Weck, J.W., Voermans, W.J.M. (2015), Eindrapport, evaluatie Actal.
WRR (2011), i-Overheid.

### *Internet*

- webrichtlijnen.nl
- kinggemeenten.nl
- digitale-overheid.nl
- goedopgelost.overheid.nl
- gemeentenvandetoekomst.nl
- prettigcontactmetde-overheid.nl
- digitale-overheid.nl
- waarstaatjegemeente.nl
- ibestuur.nl
- logius.nl
- nos.nl
- noraonline.nl
- stelselcatalogus.logius.nl

Vormgeving: Berenschot, Harrie Wilkens

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
T 030 2 916 916
E contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.